

Bundesamt für Raumentwicklung ARE und Tripartite Konferenz TK

Evaluation des Impulses Innenentwicklung

Schlussbericht
Zürich, 19. Februar 2020

Thomas von Stokar, Remo Zandonella, Christoph Petry

Impressum

Evaluation des Impulses Innenentwicklung

Schlussbericht

Zürich, 19. Februar 2020

Evaluation_Impuls_Innenentwicklung_Schlussbericht_inkl_Zsfg.docx

Auftraggeber

Bundesamt für Raumentwicklung ARE und Tripartite Konferenz TK

Projektleitung

Matthias Howald, Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Begleitgruppe

Martin Vinzens, Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Matthias Howald, Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Nadine Eckert, Konferenz der Kantonsregierungen KdK

Barbara Santschi, Schweizerischer Städteverband SSV

Magdalena Meyer Wiesmann, Schweizerischer Gemeindeverband SGV (bis November 2019)

Autorinnen und Autoren

Thomas von Stokar, Remo Zandonella, Christoph Petry

INFRAS, Binzstrasse 23, 8045 Zürich

Tel. +41 44 205 95 95

zuerich@infras.ch

Inhalt

Abstract	4
Zusammenfassung	5
1. Ausgangslage und Vorgehen	7
1.1. Ausgangslage	7
1.2. Ziel	7
1.3. Evaluationsfragen und -kriterien	8
1.4. Aufbau des Berichts	11
2. Impuls Innenentwicklung	12
2.1. Konzeption	12
2.2. Organisation, Finanzierung und Leistungen	15
2.3. Kosten und Personaleinsatz	21
2.4. Inanspruchnahme	23
3. Beurteilung durch die Akteure	28
3.1. Relevanz, Bekanntheit des Programms und Zugang	28
3.2. Nutzen und Mehrwert	30
3.3. Verlängerung des Programms	34
3.4. Verbesserungsmöglichkeiten	35
4. Beurteilung und Empfehlungen aus Sicht des Evaluationsteams	39
4.1. Beurteilung	39
4.2. Folgerungen und Empfehlungen	44
Literatur	48

Abstract

Wie die vorliegende Evaluation zeigt, hat EspaceSuisse nach 2016 mit dem Impuls Innenentwicklung rasch das bestehende Leistungsportfolio ergänzt, den Umfang der Beratungen und der Weiterbildungen ausgedehnt und die Beispielsammlung zusätzlich in Wert gesetzt. Der Impuls Innenentwicklung ist aus Sicht des Evaluationsteams ein sachlich relevantes, nützliches und effizient erbrachtes Leistungsangebot, das niederschwellig auf die Bedürfnisse der Akteure eingeht. Die Strukturen und Schnittstellen sind der Trägerschaft bekannt, aber nicht den Zielgruppen.

Aus Sicht des Evaluationsteams soll der Impuls Innenentwicklung befristet für fünf Jahre bis 2025 verlängert werden. Darüber hinaus soll zeitgerecht geklärt werden, ob und wie die Leistungen des Impulses zu verstetigen sind. Für die nächste Periode empfiehlt die Evaluation, die Zielgruppen des Impulses zu schärfen, gezielter zu kommunizieren und Synergien mit Akteuren im Umfeld zu stärken, um die Wirksamkeit zu erhöhen.

Zusammenfassung

Ausgangslage

Im Jahr 2016, zwei Jahre nach Inkrafttreten der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 1), haben die Mitglieder der Tripartiten Konferenz (TK), der politischen Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden, für 2016 bis 2020 den «Nationalen Impuls zur gemeinsamen Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen» (kurz: 'Impuls Innenentwicklung') beschlossen. Das Programm zielt darauf ab, kleinere und mittelgrosse Gemeinden bei der Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen zu unterstützen. Die konkreten Leistungen im Rahmen des Programms «Impuls Innenentwicklung» erbringt der Schweizerische Verband für Raumplanung EspaceSuisse (bis Juni 2018 VLP-ASPAN).

Angesichts des nahenden Endes des Impulses stellt sich die Frage, ob und falls ja in welcher Form der Impuls fortgeführt werden solle. Die vorliegende Evaluation liefert hierzu die inhaltlichen Grundlagen.

Vorgehen

Die Evaluation fokussiert auf die im Rahmen des Impulses Innenentwicklung angebotenen Leistungen. Sie dauerte von September 2019 bis Januar 2020 und kombinierte verschiedene Untersuchungsmethoden: Im Zentrum standen 27 qualitative Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Trägerschaft, von EspaceSuisse, Kantonen, Gemeinden, Hochschulen sowie Planungsbüros. Dokumenten- und Datenanalysen bildeten Grundlage zur Analyse des Mitteleinsatzes, der Strukturen, Prozesse, Bekanntheit und Nutzung der Angebote. Ein Workshop mit der Begleitgruppe im Januar 2020 diente der Validierung der Ergebnisse und der Diskussion von Empfehlungen und Optimierungsvorschlägen.

Beurteilung

Mit dem Impuls Innenentwicklung hat EspaceSuisse nach 2016 rasch das bestehende Leistungsportfolio ergänzt, den Umfang der Beratungen und der Weiterbildungen ausgedehnt und die Beispielsammlung zusätzlich in Wert gesetzt. Der Impuls Innenentwicklung baut auf zweckmässigen Strukturen und Prozessen auf und ist im Sinne der Subsidiarität angemessen finanziert. EspaceSuisse als Leistungserbringer verfügt über grosses Knowhow und konnte dank den bestehenden Strukturen rasch die Leistungsangebote aus- und aufbauen.

Allerdings erscheint der Stellenwert des Impulses Innenentwicklung innerhalb des allgemeinen Leistungsportfolios von EspaceSuisse nach aussen unklar: Die Existenz und die Konzeption, aber auch die Finanzierung des Impulses sind vielen Akteuren nicht bewusst. Ebenso werden die Angebote des Impulses vorwiegend als generelle Leistungen von EspaceSuisse

wahrgenommen. So ist EspaceSuisse allen befragten Akteuren bekannt, der Impuls Innenentwicklung hingegen weniger.

In ihrem konzeptionellen Aufbau sind die Angebote entlang der drei Bausteine konsistent, aufeinander abgestimmt und klar strukturiert, weisen keine Lücken auf und knüpfen an die zuvor bestehenden Leistungen an. Eine gewisse Konkurrenzierung von privaten Anbietern durch die von EspaceSuisse erbrachten Leistungen ist möglich. Aufgrund der Aussagen in den durchgeführten Interviews erachten wir das Ausmass der Konkurrenzierung aber als beschränkt und vertretbar.

Gemessen an den vorhandenen personellen Kapazitäten von EspaceSuisse wird der Impuls gut beansprucht, auch weil er einfach zugänglich ist und die Leistungen niederschwellig sind. Angesichts der beschränkten Mittel sind aber die effektiven Zielgruppen noch nicht klar genug festgehalten. Die tiefe Bekanntheit deutet auf bestehende Defizite bei der Kommunikation der Leistungen und beim Einbezug weiterer Multiplikatoren hin.

Der Impuls Innenentwicklung schafft über die Leistungen für einzelne Gemeinden hinaus klare Mehrwerte: Die beratenen Gemeinden haben von den Angeboten profitiert, insbesondere schätzen sie die erhaltene Aussenperspektive und den Austausch verschiedener Akteure innerhalb der Gemeinde. Die Weiterbildungsangebote sind bedarfsorientiert und gut nachgefragt. Die Beispielsammlung ist zwar für einen Teil der Akteure und für EspaceSuisse nützlich, aber in der Bereitstellung aufwändig und teuer.

Empfehlungen

Aus dieser Beurteilung folgen verschiedene Anknüpfungspunkte für Verbesserungen in einer nächsten Periode. Im Einzelnen formuliert das Evaluationsteam die folgenden fünf Empfehlungen:

1. Den Impuls Innentwicklung befristet verlängern (2021-2025).
2. Verstetigung der Leistungen über nächste Periode hinaus angehen.
3. Die Zielgruppen des Impulses schärfen und gezielter kommunizieren.
4. Synergien mit verschiedenen Akteuren stärken und Wirksamkeit erhöhen.
5. Einzelne Elemente auf operativer Ebene verbessern:
 - Gewicht der drei Bausteine leicht justieren,
 - Kundenfeedbacks systematisch einholen,
 - Zugangskriterien und Bedingungen für den Expertenpool klarer kommunizieren.

1. Ausgangslage und Vorgehen

1.1. Ausgangslage

Fast zwei Drittel des Schweizer Stimmvolks (62.9 Prozent) haben sich im März 2013 für eine Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) ausgesprochen (Bundeskanzlei 2019). Rund ein Jahr später ist am 1. Mai 2014 das geänderte Bundesgesetz in Kraft getreten (RPG 1). Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) bezeichnete die damit einhergehende Neuausrichtung der Siedlungsentwicklung als «Paradigmenwechsel»: Anstatt einer Ausdehnung in die Fläche soll die Siedlungsentwicklung nach innen gerichtet werden (ARE 2016¹).

Im Jahr 2016 haben die Mitglieder der Tripartiten Konferenz² (TK), der politischen Plattform von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden, für 2016 bis 2020 den «Nationalen Impuls zur gemeinsamen Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen» (kurz: 'Impuls Innenentwicklung') beschlossen. Das Programm zielt darauf ab, kleinere und mittelgrosse Gemeinden bei der Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen zu unterstützen (ARE 2016). Die konkreten Leistungen im Rahmen des Programms «Impuls Innenentwicklung» erbringt der Schweizerische Verband für Raumplanung EspaceSuisse (bis Juni 2018 VLP-ASPAN). Im Jahr 2016 hat das Bundesamt für Raumentwicklung für den durch den Bund finanzierten Anteil eine Leistungsvereinbarung mit EspaceSuisse abgeschlossen.

Angesichts des nahenden Endes des Impulses stellt sich die Frage, ob und falls ja in welcher Form der Impuls fortgeführt werden sollte. Die vorliegende Evaluation liefert hierzu die inhaltlichen Grundlagen.

1.2. Ziel

Die Leistungen unter dem Dach des gegenwärtigen «Impuls Innenentwicklung» werden für den Zeitraum 2016 bis 2020 von EspaceSuisse erbracht. Der vorliegende Bericht evaluiert diese Leistungen und analysiert insbesondere die Bausteine

- A: Beratung,
- B: Aus- und Weiterbildung,
- C: Beispielsammlung

sowie die Querschnittsaufgaben Kommunikation und Sensibilisierung. Darauf basierend beurteilt das Evaluationsteam, ob der Impuls Innenentwicklung in einer nächsten Phase

¹ ARE 2016: Begründung für die freihändige Vergabe nach der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) Art. 13, Abs. 1 Bst c. VöB, Bundesamt für Raumentwicklung, Bern, 2016.

² Damals noch Tripartite Agglomerationskonferenz TAK.

weitergeführt werden soll, und falls ja, mit welchen Verbesserungen. Gemäss Vorgaben des ARE wird insbesondere auf die folgenden Kernfragen eingegangen:

- a) Wie bekannt sind die Unterstützungsangebote bei den Adressaten (Zielgruppen)? Wie schätzen diese die Zugänglichkeit der Leistungen ein?
- b) Welchen Mehrwert boten die Angebote für die Akteure, welche Leistungen in Anspruch genommen hatten? Als wie lösungsorientiert für ihre spezifischen Probleme erachten die Akteure die Leistungen? Und welche Wirkungen lassen sich feststellen?
- c) Erfolgte der Mitteleinsatz effizient? Sind die Schnittstellen unter den Akteuren (insbesondere zu den Kantonen) klar und nachvollziehbar? Welche Synergiemöglichkeiten gibt es gegebenenfalls? Wie ist der aktuelle Kostenteiler zu beurteilen?
- d) Wie gelingt die Verbreitung von Erkenntnissen über die engere Zielgruppe (Akteure, die Leistungen direkt bezogen haben) hinaus?
- e) Sind die gewählten Strukturen und Prozesse zweckmässig gestaltet?
- f) Welche Stärken und Schwächen lassen sich feststellen? Welche Lücken sind bei den Leistungen vorhanden? Wie kann die Wirkung des Impulses verbessert werden?

1.3. Evaluationsfragen und -kriterien

Vor diesem Hintergrund sind die folgenden Evaluationsfragen für die Studie definiert worden. Die Tabelle gibt zudem die herangezogenen Beurteilungskriterien wieder.

Tabelle 1: Evaluationsgegenstände, -kriterien und -fragen

Evaluationsgegenstände	Beurteilungskriterien	Evaluationsfragen
Input Konzept Vollzug	Kohärenz, Zweckmässigkeit, Angemessenheit, Effizienz	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sind die gewählten Strukturen und Prozesse zweckmässig gestaltet? [vgl. Kernfragen -> e]] ▪ Sind die Schnittstellen unter den Akteuren (insb. zu den Kantonen) klar und nachvollziehbar? Wo endet die Aufgabe des Impulses, wo beginnen jene von Dritten? [-> c]] ▪ Inwieweit werden durch das Angebot von EspaceSuisse private Anbieter konkurrenziert? ▪ Wie ist der aktuelle Kostenteiler zu beurteilen? Wie sind die finanziellen und personellen Ressourcen zu beurteilen? ▪ Welche Stärken und Schwächen lassen sich feststellen? [-> f]] ▪ Erfolgte der Mitteleinsatz effizient (Verhältnis von Mitteleinsatz und Leistungen)? Welche Synergiemöglichkeiten gibt es gegebenenfalls, z.B. in Zusammenarbeit mit Dritten? [-> c]]

Evaluationsgegenstände	Beurteilungskriterien	Evaluationsfragen
Output	Bekanntheit, Zugänglichkeit, Bedarfsabdeckung (Lücken)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wie bekannt sind die Unterstützungsangebote bei den Adressaten (Zielgruppen)? Wie schätzen diese die Zugänglichkeit der Leistungen ein? [-> a)] Inwieweit nimmt EspaceSuisse die Kommunikation der drei Angebotspeiler wahr? ▪ Welche Leistungen bietet EspaceSuisse an, mit welcher Gewichtung? Entsprechen sie dem Konzept? ▪ Wie stark werden welche Angebote durch welche Akteure in Anspruch genommen? Wie gut werden die Zielgruppen erreicht? ▪ Welche Stärken und Schwächen lassen sich feststellen? Welche Lücken sind bei den Leistungen vorhanden? [-> f)]
Outcome	Nützlichkeit, Wirksamkeit, Nachhaltigkeit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welchen Mehrwert boten die Angebote für die Akteure, welche Leistungen in Anspruch genommen hatten? Als wie lösungsorientiert für ihre spezifischen Probleme erachten die Akteure die Leistungen? Und welche Wirkungen lassen sich feststellen? [-> b)] ▪ Wie gelingt die Verbreitung von Erkenntnissen über die engere Zielgruppe hinaus? [-> d)] ▪ Wie kann die Wirkung verbessert werden? [-> f)] ▪ Wie kann die Wirkung des Impulses nach Ende des Impulsprogramms sichergestellt werden (Nachhaltigkeit)?
Impact	Problemlösungsbeitrag	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welchen Beitrag leistet der Impuls zur Umsetzung des RPG-Ziels der Siedlungsentwicklung nach innen?

Die Beurteilung der Evaluationsgegenstände wird anhand der in der Tabelle genannten Beurteilungskriterien vorgenommen. Im Rahmen der vorliegenden Evaluation konnte keine umfassende Analyse der Wirkungen insbesondere auf der Impact-Ebene durchgeführt werden. Zur Beantwortung der Fragestellungen stützte sich die Evaluation auf einen Mix aus Dokumenten- und Datenanalysen, qualitativen Einzelinterviews und einen abschliessenden Workshop zur Validierung und zur Diskussion von Optimierungen. Im Zentrum standen qualitative Interviews, die wichtige Informationen zu allen Fragen geliefert haben. Dokumenten- und Datenanalysen dienten als Grundlage zur Analyse des Mitteleinsatzes, der Strukturen, Prozesse, Bekanntheit und Nutzung der Angebote. Der Workshop mit der Begleitgruppe vom 22. Januar 2020 bildet ein wichtiges Element zur Validierung der Erkenntnisse und zur Diskussion von Optimierungsvorschlägen mit der Trägerschaft und mit EspaceSuisse.

Alle interviewten Personen in den beiden Arbeitsphasen sind in der folgenden Tabelle aufgeführt.

Tabelle 2: Interviewte interne und externe Akteure – Phase I

Nr.	Name	Organisation/Institution
Interne Akteure		
1	Martin Vinzens, Matthias Howald	Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)
2	Lukas Bühlmann, Heidi Haag	EspaceSuisse
3	Alain Beuret	EspaceSuisse
4	Thomas Minger	Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)
Externe Akteure		
1	Franziska Bürki	Entwicklung Schweiz
2	Esther Casanova	Fachverband Schweizer Raumplaner (FSU)
3	Francesca Pedrina	Fachverband Schweizer Raumplaner (FSU)
4	Carmelia Maissen	Gemeinde Ilanz-Glion
5	Andreas Schneider	Hochschule für Technik Rapperswil (HSR)
6	Daniel Wachter	Kanton Bern, Amt für Gemeinden und Raumordnung
7	Ariane Widmer	Kanton Genf, Direction de la planification directrice cantonale
8	Marco Achermann	Kanton Uri, Amt für Raumentwicklung

Interviewzeitraum: September bis Ende Oktober 2019.

Tabelle 3: Interviewte externe Akteure – Phase II

Nr.	Name	Organisation/Institution
1	Paolo Poggiati	Kanton Tessin
2	Christian Stettler	Urbaplan/Vorstand FSU Mittelland
3	Christian Wiesmann	Architekt, Mitglied Expertenpool
4	Daniel Kolb	Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Kanton Aargau
5	Jean-Pierre Leuenberger	Gemeinde Boudry
6	Jolanda Brunner	Stadt Spiez
7	Dunja Koch	Gemeinde Suhr
8	Jakob Trachsel	Gemeinde Lenk
9	Simone Gianini	Stadt Bellinzona
10	Vincent Kempf	Stadt Sion
11	Thomas Vonrufs	Stadt Adliswil
12	Sabrina Giannini Heim	Gemeinde Faoug
13	Marianna Lehmann	Gemeinde Wilderswil
14	Marcel Angele	Stadt Schaffhausen
15	Christoph Brugger	bha team

Interviewzeitraum: Mitte November bis 20. Dezember 2019.

1.4. Aufbau des Berichts

Der Bericht ist in vier Kapitel gegliedert: In Kapitel 2 legen wir die wichtigsten Grundlagen des Impulses Innenentwicklung dar, das heisst die Konzeption (Kapitel 2.1), die Organisation und den Vollzug (Kapitel 2.2) sowie Kosten und Personaleinsatz (Kapitel 2.3) und die Inanspruchnahme der Leistungen (Kapitel 2.4). Kapitel 3 zeigt die Beurteilung des Impulses durch die befragten Akteure entlang von vier Bereichen. Zuletzt beurteilen wir in Kapitel 4 den Impuls Innenentwicklung aus Sicht des Evaluationsteams entlang der Evaluationsfragen und leiten Empfehlungen ab.

2. Impuls Innenentwicklung

Im Rahmen des Impulses Innenentwicklung bietet EspaceSuisse seit 2016 verschiedene Leistungen mit Bezug zur Innenentwicklung an: direkte Siedlungsberatungen, Aus- und Weiterbildungen sowie Beschreibungen von konkreten Fallbeispielen. So haben EspaceSuisse und die eingesetzten Experten zwischen 2016 und 2018 insgesamt rund 50 Gemeinden in unterschiedlicher Intensität beraten – teilweise auch mehrfach. In rund 25 Weiterbildungsveranstaltungen wurden über 1'200 Teilnehmende erreicht. Neben weiteren Beiträgen wie beispielsweise Unterrichtsmodulen für Weiterbildungsangebote der Hochschulen und Referaten hat EspaceSuisse die bestehende Beispieldatenbank ergänzt und Teile über die Webseite densipedia.ch zugänglich gemacht. Inzwischen umfasst die Datenbank knapp 550 Beispiele. In der viermal jährlich erscheinenden Publikation INFORAUM wird zudem je ein ausgewähltes Beispiel präsentiert.

Soweit die wichtigsten Eckwerte und Wirkungen in aller Kürze. Die folgenden Kapitel beleuchten den Impuls Innenentwicklung genauer: Dazu legen wir das zugrundeliegende Konzept und Wirkungsmodell dar (Kapitel 2.1), erläutern die verschiedenen Leistungen und deren Finanzierung (Kapitel 2.2) und beschreiben die beabsichtigten Wirkungen (Kapitel 2.3).

2.1. Konzeption

Von der Revision des Raumplanungsgesetzes zum Impuls Innenentwicklung: Der folgende Abschnitt erörtert die Hintergründe, die Entwicklung des Programms und das zugrundeliegende Konzept und nennt zentrale Ziele und Akteure. Ein Wirkungsmodell fasst abschliessend die relevantesten Elemente zusammen.

2.1.1. Hintergründe, Ausgangslage und Konzept

Volksabstimmung als Paradigmenwechsel

In der Volksabstimmung im März 2013 haben sich rund zwei Drittel der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger für eine Revision des Raumplanungsgesetzes ausgesprochen³. Das geänderte Bundesgesetz (RPG 1) trat ein Jahr später in Kraft. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) bezeichnete die damit einhergehende Neuausrichtung der Siedlungsentwicklung als «Paradigmenwechsel»: Anstatt einer Ausdehnung in die Fläche werde neu eine Siedlungsentwicklung nach Innen verfolgt (ARE 2016a). Vier Aspekte zeichnen das RPG 1 gemäss UVEK aus: die Zersiedelung werde gebremst, der Landverschleiss gestoppt, die Siedlungsentwicklung kompakter gestaltet und die Schweiz als Wohn- und Arbeitsort attraktiv gehalten (UVEK 2013).

³ Volksabstimmung vom 03.03.2013: Änderung vom 15.06.2012 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG); Ja 62.9%, Nein 37.1%, Stimmbeteiligung 46.51%. Die Vorlage wurde angenommen. (Bundeskanzlei 2019).

Tripartite Konferenz setzt sich für Unterstützung der kommunalen Ebene ein

Vor dem Hintergrund des revidierten Raumplanungsgesetzes hat die Tripartite Agglomerationskonferenz (TK)⁴ im Jahr 2014 einen Bericht zur Siedlungsentwicklung veröffentlicht: «Das 3x3 der nachhaltigen Siedlungsentwicklung» (metron, Büro für Stadt- und Agglomerationsentwicklung Georg Tobler 2014). Der Bericht erläutert den Wandel in der Innenentwicklung, stellt Forderungen für eine nachhaltige Entwicklung und beleuchtet die Rollen der verschiedenen Akteure. Im Kern verdeutlicht der TK-Bericht: Vor allem auf kommunaler Ebene besteht angesichts der Komplexität des Themas, der Verknüpfung mit anderen Politikfeldern sowie der vielfältigen Aufgaben hoher Unterstützungsbedarf.

Impuls Innenentwicklung wird lanciert – Bund nimmt TK-Vorschlag auf

Im Jahr 2016 haben die Mitglieder der Tripartiten Konferenz für 2016 bis 2020 den «Nationalen Impuls zur gemeinsamen Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen» (kurz: «Impuls Innenentwicklung») beschlossen. Das Programm zielt darauf ab, kleinere und mittelgrosse Gemeinden bei der Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen, und damit bei der Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes, zu unterstützen (ARE 2016a). Im selben Jahr sicherte der Bund seine Unterstützung zu: Die eidgenössischen Räte bewilligten auf Antrag des UVEK eine jährliche Unterstützung des Bundes in der Höhe von CHF 550'000. Mit der Umsetzung der Dienstleistungen beauftragt wurde der Schweizer Verband für Raumplanung und Umweltfragen EspaceSuisse (bis 2018 VLP-ASPAN). Über die fünfjährige Laufzeit des Programms erhält EspaceSuisse einen Gesamtbetrag in der Höhe von CHF 2'750'000 vom Bund. Die finanzielle Unterstützung des Impulses Innenentwicklung begründete der Bund unter anderem damit, dass die « [...] Komplexität der Siedlungsentwicklung für alle Beteiligten markant gestiegen » sei. Insbesondere auf Ebene der Gemeinden bestehe hoher Bedarf an Fachwissen und Praxiserfahrung. Mit dem Programm Impuls Innenentwicklung solle « [...] rasch eine Unterstützung geleistet werden»⁵.

Raumplanungsverband EspaceSuisse ist (primärer) Leistungserbringer

Die konkreten Leistungen im Rahmen des Programms «Impuls Innenentwicklung» erbringt der Schweizerische Verband für Raumplanung EspaceSuisse (bis Juni 2018 VLP-ASPAN). Im Jahr 2016 hat das Bundesamt für Raumentwicklung den Verband mit der Umsetzung des Programms beauftragt. In seiner Begründung für die freihändige Vergabe hat das ARE

⁴ Die Tripartite Konferenz (TK; früher: TAK) ist eine politische Plattform der drei staatlichen Ebenen Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden. Im Fokus der TK stehen unter anderem verschiedene raumrelevante Themen (TK 2019b).

⁵ ARE 2016a: Begründung für die freihändige Vergabe nach der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen 2016, Vertrag ARE/UVEK und VLP-ASPAN 2016

argumentiert, dass der Raumplanungsverband unter anderem aufgrund seiner Verankerungen in allen Landesteilen der Schweiz, der Vernetzung und fachlichen Expertise als «einzige Organisation die Voraussetzungen für dieses Mandat» erfülle. Es gebe keine angemessene alternative Anbieterin in der Schweiz und im Ausland, um das Programm zu lancieren (ARE 2016a). Das ARE hat für den durch ihn finanzierten Anteil eine Leistungsvereinbarung mit EspaceSuisse abgeschlossen (ARE 2016b).

Ziele des «Impuls Innenentwicklung»

Der Vertrag zwischen der Eidgenossenschaft, vertreten durch das Bundesamt für Raumentwicklung ARE und das Generalsekretariat des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation GS UVEK, und der VLP-ASPAN (heute EspaceSuisse) vom 17. November 2016 enthält die wesentlichen Ziele des Impulses (ARE 2016b). Dabei wird auf die bereits vor 2016 angebotenen Beratungsleistungen der VLP-ASPAN hingewiesen, deren Kapazitäten aber bereits ausgeschöpft wären. Daher sollen mit dem Impuls insbesondere die Städte und Gemeinden bei der Umsetzung des RPG 1 unterstützt werden. Dabei sollen Massnahmen im Fokus stehen mit nachweislicher und über 2020 hinaus andauernder Wirkung im Sinne einer qualitativ hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen. Dabei sollen die bereits bestehenden Angebote der VLP-ASPAN rasch, mit erkennbarer Wirkung, aber zeitlich befristet erweitert werden. Die Angebote gliedern sich – neben Kommunikations- und Sensibilisierungsleistungen als Querschnittsaufgaben – entlang von drei Bausteinen:

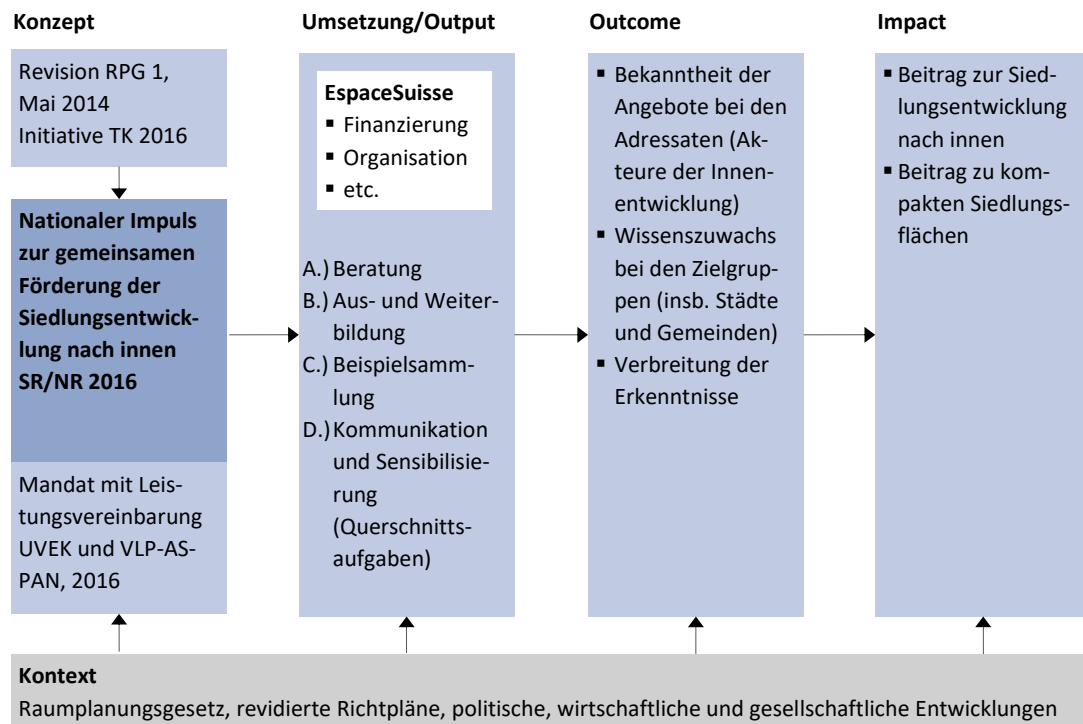
- Beratung: Anbieten von Beratungsleistungen
- Aus- und Weiterbildung: Schaffen von Planungskompetenzen
- Beispielsammlung: Sammeln und aufbereiten von guten Beispielen

Die Angebote müssen schweizweit erbracht werden und möglichst viele Städte und Gemeinden sollen von den Leistungen profitieren.

2.1.2. Wirkungsmodell

Das folgende Wirkungsmodell skizziert die Entwicklung, Umsetzung und Auswirkungen des Impulses Innenentwicklung und dient als Grundlage für die vorliegende Evaluation.

Abbildung 1: Grobes Wirkungsmodell Impuls Innenentwicklung



Grafik: INFRAS. Quellen: Raumplanungsgesetz, Pflichtenheft *Evaluation des Impulses Innenentwicklung (ARE, August 2019, www.densipedia.ch.

2.2. Organisation, Finanzierung und Leistungen

Der Impuls Innenentwicklung und dessen Angebote aus organisatorischer Sicht: Der folgende Abschnitt geht auf die Einbettung der Leistungen in das Angebot von EspaceSuisse ein und beschreibt die einzelnen Leistungen im Detail.

2.2.1. Organisation und Vollzug

EspaceSuisse (bis 2017: VLP-ASPAN) erbringt und koordiniert die unter dem Impuls Innenentwicklung angebotenen Leistungen. Als Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN) 1943 gegründet, hat der Schweizerische Raumplanungsverband langjährige Erfahrung im Bereich verschiedener Beratungsangebote und weiterer Dienstleistungen. EspaceSuisse ist in Raumplanungs- und Umweltfragen die zentrale Plattform für Kantone, Städte und Gemeinden sowie Unternehmen und Kanzleien mit dem Geschäftsfeld Raumplanung (vgl. www.espacesuisse.ch). 2016 strukturiert die VLP-ASPAN ihre Angebote in fünf Dienstleistungsbereiche: Beratung, Information und Publikationen, Dokumentation, Weiterbildung und Vernetzung. Unter Beratung fallen dabei Auskünfte, Gutachten, Stellungnahmen, Recherchen und die

Unterstützung von Gemeinden im Rahmen vom «Dialog Siedlung» (heute: Siedlungsberatungen). Unter letzterem unterstützt der Landesverband seit 2012 Gemeinden und Städte in Fragen der Siedlungsentwicklung, der Verdichtung und der Siedlungsqualität. Bestandteil dieser Siedlungsberatungen (ehemals «Dialog Siedlung») ist zudem das Netzwerk Altstadt, für welches die VLP-ASPAN 2011 die Geschäftsstelle übernommen hat. Die Geschäftsstelle von EspaceSuisse umfasste in den letzten Jahren rund zehn Vollzeitstellen (vgl. auch Kapitel 2.3).

Vor diesem Hintergrund konnten die Leistungen des Impulses Innenentwicklung 2016 auf bereits bestehenden Strukturen aufgebaut respektive bereits bestehende Leistungen ergänzt und gestärkt werden.

Planung und Reporting

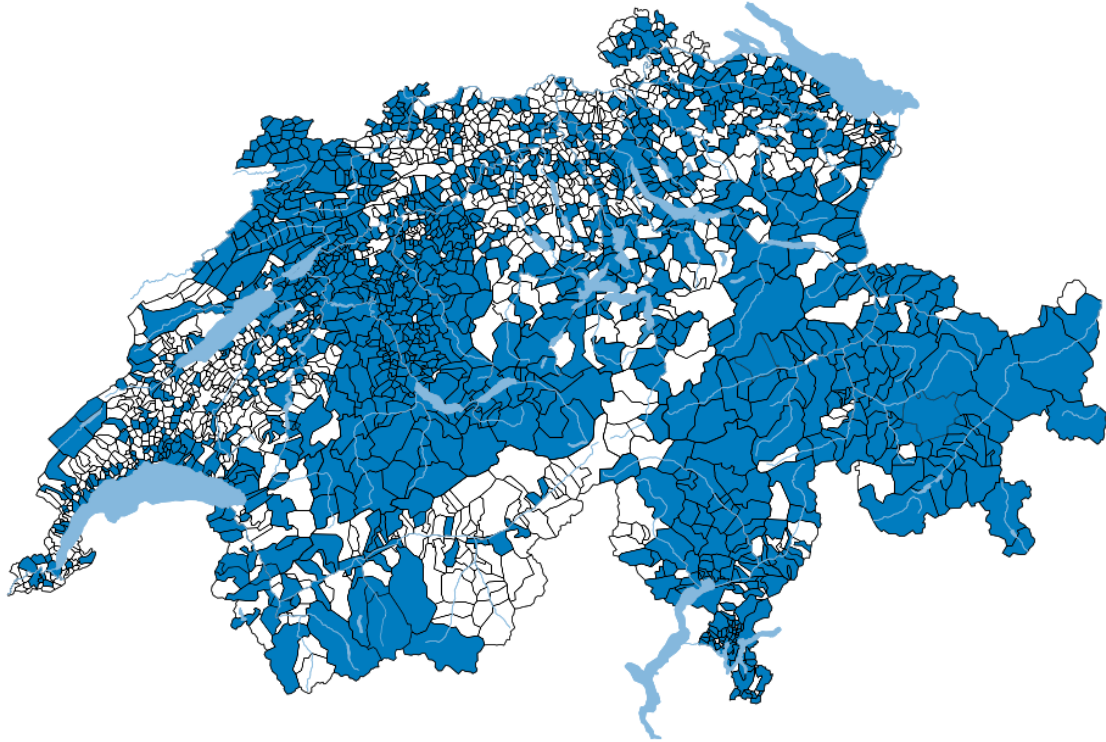
Mit Beginn des Impulses erstellte die VLP-ASPAN eine Grobplanung für die Jahre 2016-2020 (vgl. VLP-ASPAN 2017b). Gestützt auf diese Grobplanung legte EspaceSuisse dem ARE danach jährlich eine detaillierte Jahresplanung (Jahresprogramm) vor.

In Form von jährlichen Tätigkeitsberichten berichtet EspaceSuisse dem ARE. Entlang der drei Bausteine werden die Leistungen detailliert aufgelistet, wobei Aktivitäten, die hauptsächlich durch den Impuls Innenentwicklung ermöglicht werden, besonders hervorgehoben werden. Auf übergeordneter Ebene werden Leistungen im Rahmen des Impulses auch in den jährlichen Geschäftsberichten von EspaceSuisse beschrieben.

Mitglieder von EspaceSuisse

In der Schweiz sind alle Kantone Mitglieder von EspaceSuisse sowie rund die Hälfte der Gemeinden mit rund drei Vierteln der Gesamtbevölkerung (EspaceSuisse 2019c). Diese Gemeinden und die Kantone decken fast 90% der Mitgliederbeiträge von EspaceSuisse. 4.5% entfallen auf den Bund, die verbleibenden Beiträge leisten Kollektiv- und Einzelmitglieder. Bis zu einem bestimmten Aufwand sind Beratungen und Auskünfte für Mitglieder des Raumplanungsverbandes unentgeltlich. Umfassende Beratungsleistungen werden in Rechnung gestellt, wobei sie für Mitglieder günstiger sind als für Nichtmitglieder.

Abbildung 2: Mitgliedergemeinden von EspaceSuisse 2018



Grafik EspaceSuisse. Quelle: EspaceSuisse (2019c, 57).

2.2.2. Finanzierung

Der Vertrag zwischen ARE/GS UVEK und VLP-ASPAN (heute EspaceSuisse) gibt die Grundsätze für die Finanzierung der Angebote des Impulses Innenentwicklung vor (ARE 2016b). Die Beteiligung des Bundes erfolgt befristet für die Jahre 2016-2020 und umfasst den erwähnten Betrag von maximal 550'000 CHF pro Jahr (total 2.75 Mio. CHF). Diese Bundesmittel sind gemäss Vertrag für die rasche und wirkungsorientierte Ausweitung der Angebote bestimmt und damit für die Gemeinkosten der Leistungen.

Die eigentlichen Leistungsangebote, z.B. die Teilnahme an Kursen oder konkrete Beratungsleistungen, werden hingegen von den beanspruchenden Kantonen, Städten und Gemeinden selber bezahlt. Dabei werden die ungefähren Richtwerte für alle Beratungsangebote auf der Homepage von EspaceSuisse angegeben (vgl. Angaben in Tabelle 6 auf Seite 19).

Weil die Leistungen erst bei effektiver Beanspruchung als Kosten für die Kantone und Gemeinden resultieren, lässt sich die Finanzierung des Impulses nicht im Detail darlegen. Das ARE hat jedoch 2016 eine Schätzung für die Finanzierung des Impulses Innenentwicklung erstellt. (vgl. ARE 2016c). Demnach würde der Bund mit dem Beitrag von 550'000 CHF pro Jahr etwa

45% des Impulses finanzieren. Die aufgeführten Bundesbeträge nach Bausteinen wurden in die Leistungsvereinbarung zwischen Bund und EspaceSuisse übernommen.

Tabelle 4: Impuls Innenentwicklung – Schätzung der Finanzierung

1'000 CHF/Jahr	Total	Bund	Kantone	Städte und Gde.
Baustein A – Beratung	430	200	25	205
Baustein B – Aus- und Weiterbildung	475	200	95	180
Baustein C – Beispielsammlung	330	150	110	70
Total	1'235	550	230	455
Anteile	100%	45%	19%	37%

Tabelle INFRAS. Quelle: ARE (2016c).

2.2.3. Beratungsleistungen

Mit dem Schwerpunkt Beratung sollen die Gemeinden bei der qualitativ hochwertigen Innenentwicklung unterstützt werden. Die Aufwertung von Ortszentren und die Entwicklung nachhaltiger Quartiere soll gefördert und Wege sowie Handlungsmöglichkeiten sollen aufgezeigt werden. Folgende Leistungsziele wurden vereinbart:

Tabelle 5: Leistungsziele Beratung

Gegenstand	Leistungsziel
Ausbau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Weiterentwicklung der Siedlungsberatungen (Dialog Siedlung und Netzwerk Altstadt; z.B. Ländlicher Raum), inkl. Übersetzung der Unterlagen in alle Landessprachen (d, f, i) und Aufbereitung der bisherigen Anwendungen zugunsten Dritter. ▪ Ausweitung der Beratungsangebote (insbesondere auch im Tessin), Schulung zusätzlicher Expertinnen und Experten.
Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erarbeitung eines Kommunikationskonzepts (Inhalte, Zielpublikum, Periodizität, Ressourcen), basierend auf den vorhandenen Kanälen der Auftragnehmerschaft und weiterer Partner (ARE, BPUK, SSV, SGV, regiosuisse usw.). ▪ Laufende Kommunikation & Sensibilisierung, z.B. regionale Erfahrungsaustausche, nationale Kongresse, Newsletters, Fachbeiträge.
Konsolidierung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortsetzung der Expertenausbildung, inkl. Qualitätssicherung, und der Anwendung in allen Landesteilen und -sprachen.
Verstetigung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sicherung der Fortführung der Beratungsangebote, des Expertennetzwerks und der Kommunikation durch Dokumentation der Prozesse, des Wissens und der Resultate sowie durch Übergabe auf eine Nachfolgeorganisation (falls EspaceSuisse die Leistungen über die Laufzeit hinaus nicht fortführen kann oder möchte). ▪ Regionalisierung der Beratungsangebote, z.B. mittels Gemeindeforen, Feierabendveranstaltungen für Gemeinderäte usw. (z.B. Thema Ortskern). ▪ Einbindung der EspaceSuisse Sektionen in die Beratungsangebote prüfen.

Tabelle INFRAS. Quelle: ARE (2016b).

Um diese übergeordneten Ziele zu erfüllen, umfasst der Impuls Innenentwicklung die folgenden Angebote.

Tabelle 6: Impuls Innenentwicklung – Beratungsangebote

Angebote	Kategorien	Bemerkungen
Impuls	Erstgespräch	Gespräch zwischen Gemeindevertretung und EspaceSuisse in Bern, Grundlagenstudium, Formulierung einer Aussensicht und möglicher Folgeschritte (für Mitglieder gratis bis max. 2'000 CHF, je nach Aufwand)
	Impulsreferat	Referat zu gewünschtem Thema, inkl. Vorgespräch und Grundlagenstudium (für Mitglieder je nach Aufwand zwischen 500 bis 3'500 CHF).
Analyse und Empfehlungen	Stadt- / Ortsanalyse	Ursprünglich entwickelt vom Netzwerk Altstadt; Gespräch und Begehung vor Ort, Bericht mit Analysen und Empfehlungen, Ergebnispräsentation (zusätzlich: Begleitmassnahmen in Kommunikation, Präsentation Gemeindeversammlung) (für Mitglieder pauschal 9'800 CHF).
	Beratung vor Ort	Fokus Siedlungsentwicklung und -qualität; Gespräche und Begehung vor Ort, Bericht und Präsentation (analog Stadt-/Ortsanalyse) (für Mitglieder je nach Aufwand 6'000-15'000 CHF)
	Dorfgespräch	Fokus auf Gespräch mit der Bevölkerung, angeboten seit 2018. Neben Gespräch, Begehung vor Ort und Kurzbericht zusätzlich eine öffentliche Veranstaltung (für Mitglieder je nach Aufwand bis rund 15'000 CHF)
	Haus-Analyse	Standardisiertes Beurteilungsinstrument für Liegenschaften, das im Rahmen des Netzwerks Altstadt entwickelt wurde; Besichtigung und Analyse des Objekts, Besprechung mit Eigentümer, Bericht (für Mitglieder je nach Aufwand 6'000 bis 6'500 CHF)
Strategie und Massnahmen	Nutzungsstrategie	Übersicht zu Nutzungspotenzialen von Ortszentren und partizipativer Prozess, entwickelt vom Netzwerk Altstadt; neben Ortsanalyse zusätzliche Sitzungen und Workshops mit Einbezug von Stakeholdern (für Mitglieder je nach Aufwand 40'000 bis 50'000 CHF über rund 8 Monate)
	Gassen-Club	Einbezug von Eigentümern für Zentrumsentwicklung, vom Netzwerk Altstadt entwickelt; zwei Sitzungen mit verschiedenen Akteuren, Einzelgespräche mit Eigentümern, Berichterstattung (für Mitglieder 14'000 bis 19'000 CHF)

Tabelle INFRAS. Quelle: EspaceSuisse.

2.2.4. Aus- und Weiterbildungsangebote

Mit dem Schwerpunkt Aus- und Weiterbildung sollen den Gemeinden Möglichkeiten geboten werden, um sich in Fragen der Raumplanung und der Siedlungsentwicklung weiterentwickeln zu können. Die 2016 bereits bestehenden Angebote sollen überprüft und ggf. optimiert werden und müssen einen hohen Praxisbezug aufweisen. Folgende Leistungsziele wurden vereinbart:

Tabelle 7: Leistungsziele Aus- und Weiterbildung

Gegenstand	Leistungsziel
Ausbau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bestehende Angebote erweitern und intensivieren (inkl. Referatsanfragen) und wo nötig fehlende Dokumentationen erstellen und Übersetzungen vornehmen. ▪ Angebotslücken, inkl. Dokumentations- und Übersetzungsbedarf ermitteln und allfällige Lücken schliessen (z.B. kantonsspezifische Einführungskurse in der Deutschschweiz), wo möglich zusammen mit weiteren Partnern.
Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schweizweite Übersicht führen und zum Aus- und Weiterbildungsangebot für Vertreterinnen und Vertreter von Städten und Gemeinden kommunizieren.
Konsolidierung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aus- und Weiterbildungsangebote fortführen und unter Einbezug geeigneter Partner laufend optimieren.
Verstetigung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sicherung des Fortbestands des Aus- und Weiterbildungsangebots sowie der Übersicht durch Übergabe an Nachfolgeorganisation (falls EspaceSuisse die Leistungen über die Laufzeit hinaus nicht fortführen kann oder möchte).

Tabelle INFRAS. Quelle: ARE (2016b).

Gemäss den vorliegenden Jahresberichten unterscheidet EspaceSuisse die folgenden Angebote:

- Einführungskurse in die Raumplanung
- Unterricht an Hochschulen und Universitäten
- Seminare
- Weitere Tagungen und Versammlungen

2.2.5. Beispielsammlung

Mit dem Schwerpunkt Beispielsammlung sollen gute Beispiele zu spezifischen Themen gesammelt und dokumentiert werden. Im Vertrag zwischen ARE und EspaceSuisse werden folgende Themen genannt (ARE 2016b):

- Qualitativ hochwertige Verdichtung und Innenentwicklung in städtischen und ländlichen Räumen sowie in den Agglomerationen;
- Aufwertung von Ortskernen und Quartieren;
- Einbindung der privaten Akteure (z.B. Grundeigentümer, Investoren, Bevölkerung) in die Planungs- und Entscheidungsfindungsprozesse (aktive Partizipation);
- Förderung der Siedlungs- und Aussenraumqualität;
- Umgang mit historischer Bausubstanz;
- Beseitigung von Verdichtungshemmnissen (z.B. Vereinfachung von Reglementen und Verfahren, Nutzen vorhandener Spielräume usw.).

Folgende Leistungsziele wurden vereinbart:

Tabelle 8: Leistungsziele Beispielsammlung

Gegenstand	Leistungsziel
Ausbau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausbau der vorhandenen Beispielsammlung und ihrer Funktionalitäten: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zielpublikum, Nutzerbedürfnisse, Anwendungsfälle; ▪ Datenquellen, Datenschutz, Erfassung, Qualitätssicherung; ▪ Effizienz (Kosten/Nutzen, interne oder externe Lösung)
Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kommunikation und Sensibilisierung über die bestehenden Kanäle der Auftragnehmerschaft und weiterer Partner sowie durch Fachbeiträge.
Konsolidierung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortlaufende Sammlung und Bereitstellung guter Beispiele inkl. deren Übersetzung
Verstetigung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sichern der Beispielsammlung sowie deren Weiterführung durch Dokumentation und Übergabe an Nachfolgeorganisation inkl. Handbuch zu Erfassung und Qualitätssicherung (falls EspaceSuisse die Leistungen über die Laufzeit hinaus nicht fortführen kann oder möchte).

Tabelle INFRAS. Quelle: ARE (2016b).

2.2.6. Kommunikation

Der Schwerpunkt Kommunikation hat Querschnittscharakter. Im Vertrag zwischen ARE und EspaceSuisse sind keine separaten Leistungsziele für diesen Bereich aufgeführt. Vielmehr sind der Impuls und die Leistungen der ersten drei Bausteine generell in die bestehenden Kommunikationskanäle einzubetten. Die Leistungsziele Kommunikation und Sensibilisierung finden sich deshalb bei den jeweiligen Bausteinen (vgl. Tabelle 5, Tabelle 7 und Tabelle 8).

Die Kommunikation der Angebote und Inhalte des Impulses erfolgt über die folgenden Gefässe:

- Verbandspublikationen: Inforaum, Raum & Umwelt,
- Newsletter von EspaceSuisse,
- Homepage densipedia.ch,
- Referate und generelle Öffentlichkeitsarbeit.

2.3. Kosten und Personaleinsatz

In diesem Abschnitt beleuchten wir auf der Inputseite die Finanzzahlen und den Personalbestand. Aufgrund der engen Verflechtungen des Impulses mit den sonstigen Tätigkeiten von EspaceSuisse kann nicht in jedem Fall eine klare Abgrenzung gemacht werden.

Finanzzahlen

Die effektiven und detaillierten Kosten (und Erträge) des Impulses haben wir nicht zusammengestellt. Eine grobe Schätzung auf Basis der Anzahl beanspruchten Beratungsleistungen und

der von EspaceSuisse kommunizierten Preise (vgl. Tabelle 6 auf Seite 19) ergibt direkte Beratungserträge von rund 300'000 CHF pro Jahr. Auf Ebene der (übergeordneten) Gemeinkosten lassen sich auf Basis einer Kostenzusammenstellung von EspaceSuisse folgende Werte für die Jahre 2016-2018 ausweisen.

Tabelle 9: Impuls Innenentwicklung – Kosten und Erträge auf Ebene EspaceSuisse

Angaben in 1'000 CHF		2016	2017	2018
Direkte Personalkosten	Siedlungsberatung	170	257	293
Diverser Aufwand (Drittkosten)	Siedlungsberatung	0	27	33
	Aus- und Weiterbildungen	47	150	86
	Beispielsammlung	0	74	42
	Kommunikation	0	51	68
Aufwand Total (inkl. MWST)		257	597	561
Ertrag (Beitrag Bund)		550	550	550
<i>Ergebnis (Saldo)</i>		<i>293</i>	<i>-47</i>	<i>-11</i>

Definitive Zahlen für 2019 noch nicht vorliegend.

Tabelle INFRAS. Quelle: EspaceSuisse.

Der Aufwand seitens EspaceSuisse hat sich nach der im Startjahr erst spät vorliegenden definitiven Budgetsprechung seitens Bund für die beiden Folgejahre mehr als verdoppelt. Die nicht benötigten Mittel aus dem Bundesbeitrag 2016 wurden zurückgestellt für Arbeiten in den Folgejahren. Der Saldo dieser Rückstellungen beträgt Ende 2018 noch 235'000 CHF.

Als Vergleich: EspaceSuisse weist für die Jahre 2017 und 2018 für alle Leistungen einen Gesamtaufwand von rund 2.8 Mio. CHF aus, was einem Plus von rund 450'000 CHF gegenüber 2015 (respektive +300'000 CHF gegenüber 2016) entspricht.

Personal

Der grösste Einzelposten beim ausgewiesenen Aufwand sind die Personalkosten: Vor dem Hintergrund der Vereinbarung Impuls hat der Vorstand der VLP-ASPAN 2016 zwei neue Stellen in der Siedlungsberatung (ehemals Dialog Siedlung) gutgeheissen, welche ab August 2016 angetreten wurden (VLP-ASPAN 2017d, 56) und hauptsächlich für Arbeiten im Rahmen des Impulses eingesetzt werden. Dies spiegelt sich entsprechend im Personalbestand von EspaceSuisse: Die Stellenprozente haben sich von rund 960 Ende 2015 auf 1'160 bis Ende 2018 erhöht.

Die Beratungen der Zielgruppen werden nur in geringem Umfang von Mitarbeitenden von EspaceSuisse selber durchgeführt. In den meisten Fällen kommen Personen aus einem externen Expertenteam zum Einsatz, die in Zusammenarbeit mit EspaceSuisse die Gemeinden

beraten. Diese Expertenteams bestanden bereits vor der Initialisierung des Impulses im Rahmen des «Dialog Siedlung». So konnte EspaceSuisse 2016 auf 15 ExpertInnen zurückgreifen. Aktuell weist EspaceSuisse auf ihrer Homepage 19 ExpertInnen aus.

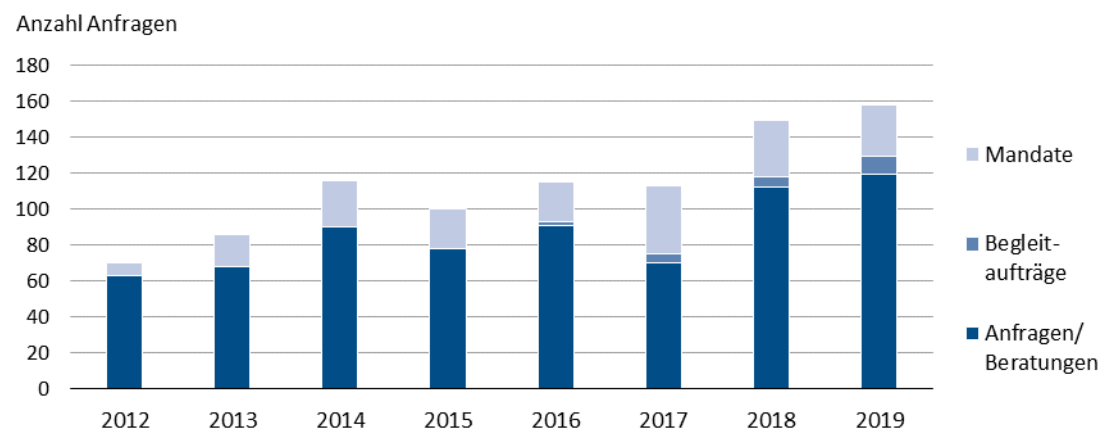
2.4. Inanspruchnahme

In diesem Abschnitt zeigen wir, wie die Angebote von EspaceSuisse genutzt wurden.

Übersicht der Siedlungsberatungen

EspaceSuisse weist generell Beratungsleistungen als zentrales Angebot aus. Dieses umfasst einerseits Rechtsberatungen wie Auskünfte, Gutachten oder Stellungnahmen zu planungs-, bau- und umweltrechtlichen Fragen. Andererseits gehören dazu die Mandate im Bereich «Siedlungsberatung» und damit auch die Angebote des Impulses Innenentwicklung. Wie die folgende Abbildung zeigt, nehmen die Siedlungsberatungen seit 2012 stetig zu, wobei 2018, zwei Jahre nach Einführung des Impulses, ein deutlich höheres Niveau erreicht wird. 2019 verzeichnet nochmals eine leicht höhere Anzahl Siedlungsberatungen. Die drei ausgewiesenen Teilbereiche sind zudem unterschiedlich arbeitsintensiv. Anfragen und Beratungen sind zahlenmässig zwar am häufigsten, betreffen aber nur kurze Aufträge ohne vertragliche Basis. Begleitaufträge sind hingegen aufwändiger und umfassen die Haus-Analysen und punktuelle Umsetzungsbegleitungen von bereits durchgeführten Beratungen. Unter Mandate werden schliesslich die grösseren Aufträge aus der Siedlungsberatung zusammengefasst.

Abbildung 3: EspaceSuisse – Mandate und Anfragen für Siedlungsberatungen im Jahresvergleich



Nicht enthalten sind formlose Auskünfte und Kürzestberatungen.

Grafik INFRAS. Quelle: EspaceSuisse.

Impuls Innenentwicklung – Beratungen (Baustein A)

Wie bereits dargelegt, haben EspaceSuisse und die zuständigen Experten zwischen 2016 und 2018 rund 50 Gemeinden in unterschiedlicher Intensität im Rahmen des Impulses Innenentwicklung beraten. Entlang der in Kapitel 2.2.3 beschriebenen Leistungen verteilen sich die Gemeinden wie folgt.

Tabelle 10: Impuls Innenentwicklung – beratene Gemeinden nach Angeboten

Angebote	2016	2017	2018
Impuls			
Erstgespräch, Impulsreferat	0	6	7
Siedlungsberatungen *	7	0	0
Analyse und Empfehlungen			
Stadt-/Ortsanalyse	4	6	9
Beratung vor Ort	0	0	5
Dorfgespräch	0	0	3
Strategie und Massnahmen			
Nutzungsstrategie	5	2	5
Gassen-Club	0	0	0
Umsetzungsbegleitung	0	1	3
Total	16	15	32

* Leistungen aus dem ehemaligen Bereich «Dialog Siedlung» im ersten Jahr, welche nicht den anderen Beratungsangeboten zugeordnet werden können.

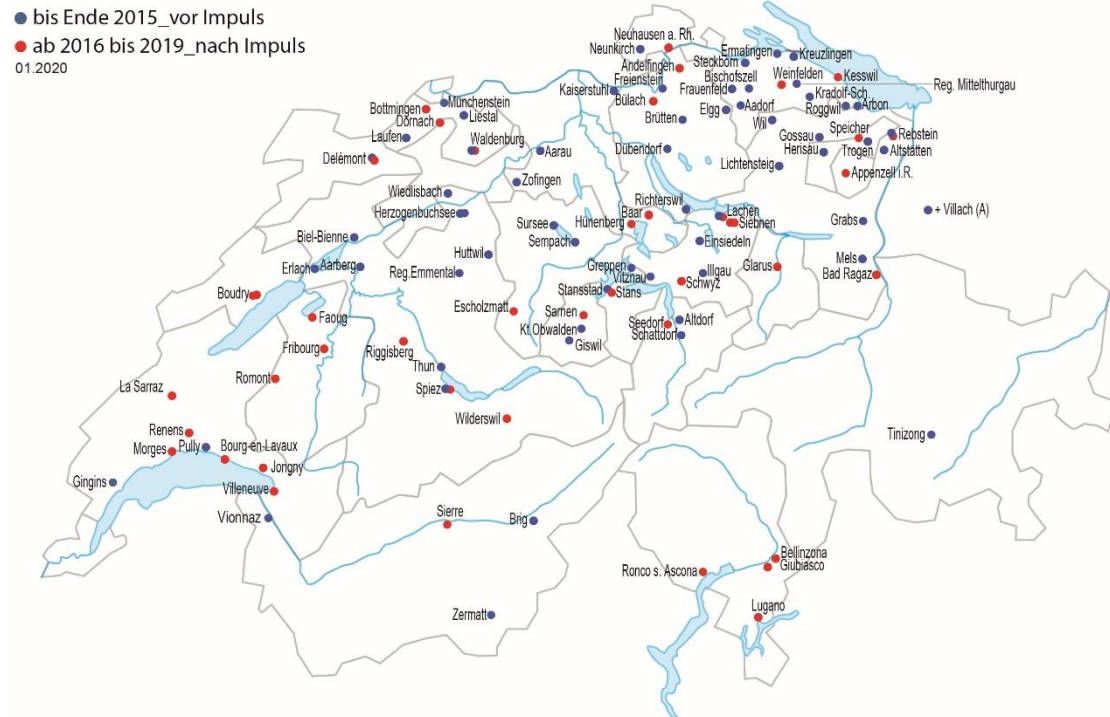
Nicht separat aufgeführt sind Haus-Analysen.

Tabelle INFRAS. Quelle: EspaceSuisse.

2019 werden ebenso mindestens 32 Gemeinden beraten (Stand September 2019). Von diesen leistungsbeanspruchenden Gemeinden haben deren 13 mehrfach Angebote bezogen: Meist folgte auf einen Impuls eine weitere Beratung oder die Gemeinden liessen nach der Stadt-/Ortsanalyse noch eine Nutzungsstrategie erstellen.

Die folgende Abbildung zeigt die von EspaceSuisse durchgeführten Siedlungsberatungen in den einzelnen Gemeinden der Schweiz. Dabei sind die Beratungen seit Einführung des Impulses Innenentwicklung 2016 rot markiert.

Abbildung 4: Siedlungsberatungen vor und nach 2016



Grafik und Quelle: EspaceSuisse.

Impuls Innenentwicklung – Aus- und Weiterbildung (Baustein B)

EspaceSuisse hat dank den Mitteln des Impuls Innenentwicklung zudem in den Jahren 2016-2018 total 25 Weiterbildungsveranstaltungen durchgeführt. 2017 wurden gegenüber 2016 doppelt so viele Veranstaltungen durchgeführt (u.a. neun Einführungskurse in die Raumplanung). Damit sei gemäss Aussagen von EspaceSuisse (VLP-ASPAN 2018, 15) eine kapazitätsmässige Obergrenze erreicht. Insgesamt haben über 1'200 Personen teilgenommen. Folgend die wichtigsten Fakten zu den Veranstaltungen:

Tabelle 11: Veranstaltungen im Rahmen des Impulses Innenentwicklung

Jahr	Veranstaltung	Bemerkung
2016	Einführungskurse in die Raumplanung	allgemein (Zürich) und kantonsspezifisch (Aargau), 51 Teilnehmende
	Fachtagungen «Développer vers l'intérieur: une chance plus qu'une contrainte», «Raumplanung ins Dorf bringen» und «Areale und Quartiere partnerschaftlich entwickeln»	Yverdon, Olten, Luzern, 410 Teilnehmende
2017	Einführungskurse in die Raumplanung	allgemein (Aarau, Bern), spezifisch (Waadt 2x, Wallis, Freiburg), 148 Teilnehmende
	Seminare: «Siedlungsqualität in der Ortsplanung», «Les qualités de la densification»	Erstdurchführung (Langenthal, 2x, Renens), 292 Teilnehmende
	Kongress: Zwischen Qualität und Rendite	Solothurn, 119 Teilnehmende
2018	Einführungskurse in die Raumplanung	allgemein (Lausanne, Aarau, St. Gallen), spezifisch (Wallis, Jura), 110 Teilnehmende
	Seminar: «Procédé pour compenser la plus-value», «Les qualités de la densification» und «Siedlungsqualität in der Ortsplanung»	Bern, Renens, Langenthal, 93 Teilnehmende
	Erfahrungsaustausch zum Mehrwertausgleich	Bern und Winterthur, 30 Teilnehmende
2019	Einführungskurse in die Raumplanung	Bern, 28 Teilnehmende
	Seminar: «Siedlungsqualität in der Ortsplanung»	Bassersdorf, 43 Teilnehmende
	Kongress: 5 Jahre Raumplanungsgesetz	Solothurn, 222 Teilnehmende

Angaben für 2019 nur bis September.

Tabelle INFRAS. Quelle: EspaceSuisse.

Impuls Innenentwicklung – Beispielsammlung (Baustein C) und Kommunikation

Neben weiteren Beiträgen (z.B. Unterrichtsmodule für Weiterbildungsangebote der Hochschulen) und Referaten hat EspaceSuisse die bestehende Beispieldatenbank ergänzt und Teile über die Webseite densipedia.ch zugänglich gemacht. Ebenso wird ein ausgewähltes Beispiel in der viermal jährlich erscheinenden Publikation INFORAUM präsentiert. Die Datenbank umfasst insgesamt über 570 Beispiele.

Einschätzung aus Sicht von EspaceSuisse

EspaceSuisse schätzt die Beratungsangebote gegenüber der Zeit vor dem Impuls als diversifizierter ein – u.a. auch mit dem Dorfgespräch als neu geschaffenes Gefäss. Ebenso konnte gemäss Angaben im Geschäftsbericht 2019 die Präsenz in der Romandie ausgebaut und im Tessin Fuss gefasst werden. Die Weiterbildungsangebote haben sich praktisch verdoppelt und seien oft ausgebucht, d.h. es bestehe eine grosse Nachfrage. Klar unterschätzt wurde gemäss Aussagen von EspaceSuisse der Aufwand für die Beispielsammlung: Ende 2018 waren erst 19 Beispiele auf Deutsch aufbereitet und abrufbar (18 auf Französisch), bei einer Datenbank, die 577

Beispiele umfasst. Die Kommunikation habe v.a. über Verbandszeitschriften (Inforaum und Raum&Umwelt) sowie weitere Spezialpublikationen und über die Plattform densipedia.ch stattgefunden.

3. Beurteilung durch die Akteure

Im Rahmen der Evaluation führten wir zwischen September und Dezember 2019 27 persönliche und telefonische Interviews durch. Befragt wurden Akteure aus verschiedenen Bereichen: VertreterInnen von Bund, Kantonen, Gemeinden, Verbänden, privaten Planungsbüros und Espace-Suisse. Das folgende Kapitel fasst die wesentlichen Aussagen der Befragten zur Bekanntheit und Zugänglichkeit, dem Nutzen und Mehrwert, künftigen Schritten und möglichen Optimierungsmassnahmen des Impulses Innenentwicklung zusammen.

3.1. Relevanz, Bekanntheit des Programms und Zugang

Das Thema Innenentwicklung ist gemäss den meisten Befragten sehr relevant – das Bewusstsein hierfür sei jedoch nicht überall gleichermassen vorhanden.

Die Interviews haben verdeutlicht: Insgesamt wird dem Thema Innenentwicklung eine hohe Relevanz zugeschrieben. Mehrere der befragten GemeindevertreterInnen haben konkrete Planungen genannt, die den aktuellen und künftigen Stellenwert der Thematik bei ihnen vor Ort unterstrichen. Die (steigende) Relevanz der Innenentwicklung setzen sie unter anderem in Zusammenhang mit neuen Vorschriften im Rahmen des RPG, übergeordneten strategischen Projekten und konkreten Bautätigkeiten sowie Auswirkungen auf die Lebensqualität, die mit bedeutenden Infrastrukturprojekten einhergehen. Einzelne Befragte haben die Bedeutung des Raumplanungsgesetzes hervorgehoben: Im Zuge der Revision sei der Stellenwert der Innenentwicklung extrem gestiegen, für die Raumplanung stelle das Thema einen Paradigmenwechsel dar. Gemeinden seien infolge des neuen RPG und der Richtplanüberarbeitungen der Kantone stark gefordert.

Das Bewusstsein für die Relevanz der Innenentwicklung auf Gemeindeebene ist gemäss einzelner Befragter jedoch (noch) nicht überall vorhanden: Ihren Einschätzungen zufolge stufen einzelne Gemeinden den Stellenwert zu wenig hoch ein, hätten den Umfang der Entwicklung noch nicht ganz verinnerlicht oder das Gefühl, ihnen seien die Hände gebunden. Zusammengefasst lassen die Interviewaussagen darauf schliessen, dass die Unterschiede zwischen den Gemeinden, wie sie sich prozessual, methodisch und inhaltlich mit der Innenentwicklung auseinandersetzen, sehr gross sind. Gemäss Aussagen eines Befragten erkennen Gemeinden erst dann einen Bedarf, wenn sie ein konkretes Problem haben.

Drei Arten von Gemeinden können gemäss einem Akteur hierbei unterschieden werden: Gemeinden die Innenentwicklung als 'Muss-Aufgabe' im Rahmen der Gesetzgebung einstufen, Gemeinden die Innenentwicklung als 'Kann-Aufgabe' sähen und Gemeinden, die das Thema als Chance erachteten, etwa um einen qualitativ möglichst hochwertigen Raum zu schaffen.

Bei vielen Gemeinden wird ein (sehr) hoher Unterstützungsbedarf bei der Innen- und Siedlungsentwicklung geortet – die Herausforderungen unterscheiden sich aber.

Die überwiegende Mehrheit der Befragten ist sich darin einig, dass viele Gemeinden einen (sehr) hohen Unterstützungsbedarf beim Thema Innenentwicklung haben. Das Knowhow der zuständigen Akteure und die Voraussetzungen vor Ort sind aus Sicht der Befragten je nach Gemeinde unterschiedlich. Diese Faktoren müssten aber nicht zwingend mit dem Gemeindetyp (Lage, Grösse) zusammenhängen. Mit diesen Faktoren stehe und falle jedoch die Umsetzung, so ein befragter Akteur.

Mehrere Befragte sehen aufgrund des Milizsystems einen (erhöhten) Bedarf an fachlicher Unterstützung. Die zuständigen Akteure bei den Gemeinden hätten häufig zu wenig (zeitliche) Ressourcen, um sich mit dem Thema fachlich intensiv zu befassen. Damit sich die zuständigen Akteure das Thema erschliessen könnten, sei ein Impuls von aussen erforderlich. Oft seien sich die Akteure gar nicht bewusst, was mit der Innenentwicklung einhergehe. Die Thematik auf die Ortsplanung herunterzubrechen sowie Bevölkerung und Politik zu sensibilisieren, könne das Verständnis für Innenentwicklung fördern. Eine interviewte Person hebt hervor, dass dabei der externe Austausch auf Augenhöhe erfolgen müsse.

Doch nicht nur bei den Gemeinden sehen einzelne Befragte die Notwendigkeit fachlicher Impulse von aussen. Sie heben explizit den Unterstützungsbedarf von Akteuren auf Bundesebene respektive kantonaler Ebene hervor: Die Entwicklung nach innen statt auf der grünen Wiese sei eine neue Herausforderung für alle Akteure, so eine befragte Person.

Viele Gemeinden dürften die Angebote und Leistungen noch gar nicht kennen. Die Mehrheit der Befragten sieht hier deutlichen Optimierungsbedarf.

Bezüglich der Bekanntheit der im Rahmen des Impulses Innenentwicklung zur Verfügung stehenden Angebote und Leistungen fallen die Einschätzungen der befragten Akteure geteilt aus – wie auch die zusätzlich geführten Interviews unterstreichen. Zwar halten Einzelne die Kommunikation diesbezüglich für ausreichend, die Mehrheit sieht hierbei jedoch (deutlichen) Optimierungsbedarf. Knapp die Hälfte der Befragten schätzt, dass der «Impuls Innenentwicklung» auf Gemeindeebene eher oder gänzlich unbekannt sei. Gleichwohl sind mehrere Interviewte der Ansicht, dass die Angebote mindestens Mitgliedern von EspaceSuisse geläufig seien, aber womöglich nicht unter dem Namen «Impuls Innenentwicklung».

Insgesamt lassen die Aussagen aus den Interviews darauf schliessen, dass vielen Akteuren wahrscheinlich gar nicht bewusst ist, ob die Leistungen im Rahmen des Impulses Innenentwicklung angeboten werden oder generell zum Leistungsportfolio von EspaceSuisse gehören. Es sei schwierig auseinanderzuhalten, was unter Impuls Innenentwicklung und was unter

EspaceSuisse laufe. In der Praxis sei diese Zuordnungen für die Gemeinden jedoch kaum bis gar nicht relevant, so mehrere Befragte. Vielmehr sei für die Akteure entscheidend, eine zuverlässige Informationsquelle zu haben. Gemäss einzelnen Einschätzungen...

- hängt die Bekanntheit der Angebote auf Gemeindeebene stark vom Interesse der zuständigen Akteure (z.B. Behörden, Raumplanern) ab,
- gehen die Informationen zu den Angeboten und Leistungen bei einigen unter, etwa in der Menge an Informationsmaterialien,
- ist der Bekanntheitsgrad bei Mitgliedern von EspaceSuisse höher als bei Nicht-Mitgliedern.

Der Impuls Innenentwicklung wird grundsätzlich als niederschwellig wahrgenommen – der Zugang wird allenfalls durch finanzielle oder (italienisch-)sprachliche Hürden erschwert.

Die Interviews geben Hinweise darauf, dass der Zugang zu den Angeboten und Leistungen grundsätzlich als weitgehend niederschwellig eingestuft wird – vorausgesetzt die Gemeinden verfügen über die erforderlichen Informationen und kennen das Angebot. Mehrere Befragte weisen jedoch darauf hin, dass es von den individuellen Voraussetzungen und verfügbaren Ressourcen sowie der thematischen Relevanz auf Gemeindeebene abhängen könne, inwiefern die Zugänglichkeit seitens der Gemeinden wahrgenommen werde. Lobend hervorgehoben wird von einzelnen Befragten die aus ihrer Sicht niederschwellige Möglichkeit zur Kontaktaufnahme mit EspaceSuisse.

Kritisch fällt das Urteil einzelner Befragter hingegen bezüglich der Verfügbarkeit der Angebote in italienischer Sprache aus: Dass die Informationen bis dato nur auf Deutsch und Französisch zugänglich seien, stelle eine Hürde für italienischsprachige Gemeinden dar.

Die Höhe der finanziellen Beiträge, die Leistungsbeziehende im Rahmen des Impulses Innenentwicklung erbringen müssen, wird von den Befragten unterschiedlich beurteilt. Mehrere Befragte – darunter auch VertreterInnen von Gemeinden, die Leistungen bezogen haben – werten die Kosten als gerechtfertigt respektive als für Gemeinden finanzierbar («gelungene Investition», «im Rahmen dessen, was Gemeinden sich leisten können», «wir wollten es einfach»). Gleichwohl weisen einzelne Akteure darauf hin, dass die Kosten für einzelne Gemeinden eine Hürde darstellen könnten, insbesondere für kleinere Gemeinden.

3.2. Nutzen und Mehrwert

Das Stimmungsbild zum übergeordneten Nutzen und Mehrwert fällt divers aus

Nutzen und Mehrwert des Impulses Innenentwicklung werden unterschiedlich eingeschätzt: Mehrere Befragte können konkret benennen, was die angebotenen Leistungen ihnen oder anderen effektiv gebracht haben. Andere interviewte Akteure bezeichnen den Nutzen hingegen

als unklar oder können keinen konkreten Mehrwert erkennen. An dieser Stelle ist allerdings anzumerken, dass darunter auch Akteure fallen, die selbst die Angebote nicht in Anspruch genommen haben (z.B. weil sie nicht zur Zielgruppe gehören).

Türöffner für konkrete Umsetzungsprojekte, Klärung unterschiedlicher Vorstellungen und Konflikte, Aufzeigen neuer Lösungsansätze sowie indirekte Wirkungen infolge der Wissensvermittlung im Rahmen der angebotenen Aus- und Weiterbildungen: Diesen Nutzen und Mehrwert sehen, zusammengefasst, die interviewten internen Akteure (ARE, KdK, EspaceSuisse) im Impuls Innentwicklung für die erreichten Gemeinden. Zudem heben einzelne hervor, dass die direkten Wirkungen durch die Zahl möglicher Beratungseinsätze begrenzt seien und Gesamtwirkungen nicht systematisch gemessen würden.

Die von den interviewten, externen Akteuren festgestellten Nutzen und Wirkungen sind vielfältig. Da es sich überwiegend um Einzelnennungen handelt, folgt hier zusammengefasst eine Auswahl der übergeordneten Aussagen:

- Überblick zu Entwicklung in der Schweiz: Es sei wichtig zu sehen, was in anderen Regionen passiere (Prozesse, Entscheidungen, Beispiele).
- Austausch mit externen Experten: Der Impuls helfe dabei, Aspekte neutral zu betrachten, weiterzubringen und neue Wege aufgezeigt zu bekommen.
- Die Gemeinde sei zu klein für eigenes Raumplanungsamt, der Impuls daher nützlich.
- Der Dialog zwischen Bewohnern selbst und zwischen Bewohnern und Eigentümern/Zweitwohnungsbesitzern sowie das gegenseitige Verständnis seien gestärkt worden.
- Konnten Argumente für kommende Prozesse gewinnen.

In den Interviews haben wir die verschiedenen Akteure zudem explizit gefragt, wie sie den Nutzen und Mehrwert der einzelnen Angebote – Beratung, Weiterbildung, Beispielsammlung – beurteilen. Die folgenden Abschnitte zeigen die Antworten im Überblick.

Beratung: Mehrere Befragte bezeichnen die Beratung als hilfreich – vor allem die Aussenperspektive wird geschätzt.

Mehrere Akteure – darunter auch VertreterInnen von Gemeinden, die das Angebot genutzt haben – zeigen sich mit den konkreten Beratungsleistungen zufrieden. Positive Rückmeldungen einzelner Befragter sind, dass EspaceSuisse sehr spezifisch auf Gemeinden zugehe, die Experten ein grundlegendes Verständnis für die Thematik mitbrächten und im Rahmen der Erstgespräche die inhaltlichen Weichen gestellt werden könnten. Ein befragter Akteur, dessen Gemeinde Leistungen genutzt hat, hebt hervor, dass die Beratenden die Probleme und Herausforderungen gut zusammengefasst und kommuniziert hätten, was zu einer besseren Akzeptanz seitens der Bevölkerung geführt habe. Einzelne unterstreichen, dass die Experten kompetent

vorgegangen seien und den Prozess gut begleitet hätten. Mehrere Befragte heben zudem hervor, dass sie die Aussenperspektive schätzten. Zusammengefasst wurden hierzu in den Interviews folgende Einzelanmerkungen geäussert:

- Für Gemeinden sei eine neutrale Sicht wichtig.
- Gerade in kleineren Gemeinden hätten Politiker oder Behörden eine gewisse Nähe zu Grundstückseigentümern. Es bestünde die Gefahr, dass diese nicht objektiv seien.
- Beratende von ausserhalb würden es wagen, Probleme anzusprechen, die man vor Ort vermeiden würde. Die zuständigen Akteure auf Gemeindeebene könnten dann auf diese Analyse verweisen.
- Ziel sei es, die Gemeinden in ihrer Selbständigkeit zu stärken. Je sachkundiger eine Gemeinde gegenüber Planungsbüros auftrete, desto besser falle die Qualität des nachfolgenden Prozesses aus.
- Generell sei jedoch wichtig, dass die Beratenden von aussen in der Lage seien, offen zu agieren und zuzuhören.

Die Zusammensetzung der Beratenden sowie die Rollenverteilung zwischen EspaceSuisse und privaten Akteuren wird mehrheitlich als «Win-Win-Situation» gesehen – es gibt aber auch kritische Stimmen.

Viele Befragte sehen in dem Verhältnis eine Art 'Win-Win-Situation' für beide Seiten. Sie haben den Eindruck, dass die (niederschwellig) Erstberatungen im Rahmen des Impulses Innenentwicklung zu Entscheidungen für weitere Bearbeitungsschritte (Workshop, Studien, konkrete Umsetzung) führten, von denen wiederum private Akteure profitieren könnten. So könnten Planungsprozesse angeregt oder beschleunigt werden, die dann neue Chancen und Perspektiven für Planungsbüros böten. Gleichzeitig könnten Planungsbüros davon profitieren, dass GemeindevertreterInnen dank der Beratung im Rahmen des Impulses kompetenter werden, was sich positiv auf das Arbeitsverhältnis auswirken könne.

Demgegenüber äussern sich einige Befragte kritisch zur Zusammensetzung des Beraterpools. Vor allem drei Kritikpunkte werden basierend auf einzelnen Aussagen deutlich:

- Es seien Beratende engagiert, die teilweise im Ruhestand sind und aufgrund dessen nicht zwingend aktiv bei aktuellen Innenentwicklungsprojekten mitwirken. Das innenentwicklungsspezifische Wissen sei daher in Frage zu stellen.
- Der Expertenpool sei sehr einseitig zusammengesetzt in Bezug auf Alter und Geschlecht.
- Wenn Beratende mit ihrem Büro im gleichen regionalen Umfeld tätig seien wie im Rahmen ihrer Tätigkeit für EspaceSuisse, würden diese nicht als unabhängig empfunden.

Mehrere Befragte sehen Klärungsbedarf hinsichtlich der im Rahmen von Impuls Innentwicklung angebotenen Beratungsleistungen: Es bestehe der Eindruck, dass ein Konkurrenzverhältnis gegenüber privaten Akteuren vorliege, dass es schwierig sei, Teil des Beraterpools zu werden und dass dessen Zusammensetzung unklar sei. Zwei Akteure betonen in diesem Zusammenhang, dass die Abgrenzung zu Privaten seitens EspaceSuisse bewusst zu beachten und zu kommunizieren sei und private Büros so erkennen müssten, dass die Leistungen nicht zu 'Dumping-Preisen' angeboten würden.

Weiterbildungsmassnahmen: Überwiegend positive Rückmeldung einzelner – aber Unklarheiten bezüglich Zuordnung.

Einzelne Befragte haben sich – überwiegend positiv – zu den Weiterbildungsmassnahmen geäussert. Allerdings bestehen gemäss den Interviewaussagen auch hierbei Unklarheiten, welche der Angebote über das reguläre Leistungsportfolio von EspaceSuisse laufen und welche spezifisch im Rahmen des Impulses Innentwicklung. Ein befragter Akteur hat zudem kritisch hinterfragt, ob im Rahmen dieser Veranstaltungen (v.a. der Kongress) effektiv die Weiterbildung im Vordergrund stehe oder nicht vielmehr der Netzwerkcharakter in der Art eines 'Klassentreffens'. Positiv vermerkt haben einzelne Interviewte zusammengefasst unter anderem, dass die Tagungen und Seminare...

- eine gute Standortbestimmung darstellten,
- gerade neuen Behördenmitgliedern eine hilfreiche Grundlage zum Einstieg böten,
- zu einer gewissen Professionalisierung des Milizsystem beitragen,
- dabei helfen, gewisse Arbeiten selbst zu erledigen und die jeweilige Rolle zu stärken.

Beispielsammlung wird grundsätzlich als inspirierend empfunden, aber mit beschränkter Übertragbarkeit.

Mehrere der befragten Akteure bezeichnen Beispiele zur praktischen Umsetzung von Projekten im Bereich der Innentwicklung generell als wichtig. Die Ansichten zum Mehrwert der Informationsplattform *densipedia.ch* für Innentwicklung und Verdichtung gehen jedoch auseinander. Die Interviewaussagen lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Beispielsammlung dient als interessante und hilfreiche Inspiration, die individuelle Übertragbarkeit auf Gemeindeebene ist jedoch begrenzt. Positiv angemerkt wurde von einzelnen Befragten unter anderem, dass die Beispiele als Mutmacher hilfreich seien, den Gemeinden Anknüpfungspunkte böten, einen Blick über Kantonsgrenzen hinaus ermöglichten und als Grundlage dienten, um auf Hindernisse aufmerksam zu werden und Ziele besser formulieren zu können. Kritisch angemerkt haben einzelne Befragte unter anderem, dass die Übertragbarkeit begrenzt sei, es letztlich so viele Beispiele wie Orte gäbe und sie stark fallabhängig seien, etwa angesichts der jeweiligen

Grundeigentümer. Zudem gäbe es weisse Flecken auf der Karte der Beispielsammlung, etwa was periphere Gebiete betreffe. Ein befragter Akteur hat darauf hingewiesen, dass der 'Dichte-Blog'⁶ auf *densipedia.ch* bereits seit längerer Zeit nicht mehr aktualisiert worden sei. Gemäss EspaceSuisse ist das Blog-Angebot zu aufwändig gewesen und wird eingestellt.

Insgesamt leistet der Impuls aus Sicht vieler Befragter einen wichtigen Beitrag.

Der Impuls Innenentwicklung kann in seiner heutigen Form grundsätzlich einen gewissen Beitrag zur Siedlungsentwicklung nach innen leisten: Dieser Ansicht sind mehrere der interviewten Akteure. Die einzelnen Aussagen verdeutlichen jedoch, dass dieser Beitrag von den Befragten unterschiedlich definiert wird. Zusammengefasst reicht die Bandbreite der Aussagen von der Einschätzung, dass die Wirkungen schwierig zu identifizieren und der Begriff «Kulturwandel» in diesem Zusammenhang zu hoch gegriffen sei bis hin zu der Ansicht, dass das Programm einen kleinen Mosaikstein in der Gesamtentwicklung darstelle. Gemäss den Aussagen Einzelner handle es sich insgesamt um einen langsamen Prozess: Der Impuls Innenentwicklung könne dabei helfen, gegenüber den verschiedenen Akteuren zu kommunizieren und mithilfe konkreter Beispiele zu einer Veränderung der Mentalität beizutragen. Das könne dazu führen, dass die Bevölkerung die Vorteile des revidierten Raumplanungsgesetzes erkenne. Ein Akteur hebt die Notwendigkeit hervor, die Bevölkerung im Prozess partizipieren und mitreden zu lassen sowie mit Augenmass vorzugehen. Letztlich müssten die baulichen Veränderungen von allen mitgetragen werden – andernfalls bestehe das Risiko, dass jahrelange Planungen an Abstimmungen scheiterten.

3.3. Verlängerung des Programms

Alle befragten internen und externen Akteure sprechen sich für eine Verlängerung aus.

Die befragten internen Akteure (ARE, KdK, EspaceSuisse) halten es für sinnvoll, den Impuls Innenentwicklung über das Jahr 2020 hinaus und für eine begrenzte Zeit fortzuführen. Auch die Mehrheit der befragten externen Akteure hat sich explizit für eine Fortsetzung des Impulses Innenentwicklung ausgesprochen. Einzelne Interviewaussagen geben jedoch Hinweise darauf, dass sich dieser Wunsch auf ein generelles Engagement des Bundes im Bereich Innenentwicklung bezieht – nicht notwendigerweise auf den spezifischen Rahmen des Programms selbst.

Zusammengefasst ergeben die einzelnen Interviewaussagen folgendes Stimmungsbild: Zu den Kernargumenten der internen Akteure für eine Fortführung gehört unter anderem, dass viele Gemeinden die Nutzungspläne noch nicht überarbeitet hätten und dies in den

⁶ <https://www.densipedia.ch/blog>

kommenden Jahren zu einer höheren Nachfrage nach den Angeboten des Impulses führen könnte. Ein Hintergrund, der auch bei den externen Akteuren zum Ausdruck kommt: Viele Gemeinden steckten bezüglich der Innenentwicklung aus Sicht mehrerer Akteure noch in den Anfängen. Das notwendige Knowhow fehle häufig – die eigentliche Arbeit fange jedoch nun erst an. Zudem habe die Raumplanung einen langen Zeithorizont, eine gewisse Kontinuität sei daher wichtig. Es handele sich um eine Daueraufgabe, so ein Akteur. Die Thematik sei derart anspruchsvoll, dass man sich einen Abbruch der Unterstützung nicht erlauben könne. Eine befragte Person hebt hervor, dass durch das Programm eine gewisse Konstanz auf kommunaler Ebene sichergestellt würde: Angesichts begrenzter Legislaturen der zuständigen Akteure, könne der Impuls dabei helfen, einen grundlegenden Wissensstand zu halten.

Dass der Impuls Innentwicklung auf Gemeindeebene angesetzt wird, ist aus Sicht einzelner Akteure eine grosse Stärke des Programms. Innentwicklung sei ein relevantes Thema, es bestünden jedoch Wissenslücken auf Gemeindeebene. Mehrere Akteure heben den langfristigen zeitlichen (Planungs-)Horizont hervor, der für die Innentwicklung und damit einhergehende Themen anzuwenden sei. Die Leute wüssten nun wie das Programm funktioniere: Man wüsste inzwischen wie man vorzugehen habe – auch wenn jede Gemeinde anders aufgestellt sei. Die Kontinuität der Angebote erscheint auch den internen Akteuren als sinnvoll, um Leistungsnachweise zu erbringen und Vertrauen aufzubauen.

Ein externer Akteur äussert die Sorge, dass es keinen neutralen Anbieter der Leistungen mehr gäbe, sollte der Bund sein Engagement stoppen. Ein anderer Akteur hinterfragt wiederum, weshalb der Bund eigens ein separates Programm anbiete. Aus seiner Sicht sollte das Angebot vielmehr generell vorhanden und nicht befristet und an spezifische Leistungsvorgaben geknüpft sein.

3.4. Verbesserungsmöglichkeiten

Im Rahmen der qualitativen Interviews haben wir die Akteure nach möglichen Verbesserungsvorschlägen befragt, für den Fall, dass das Programm Impuls Innentwicklung fortgesetzt werden sollte. Bei vielen Anregungen handelt es sich um Einzelaussagen. Das folgende Kapitel bündelt diese Aussagen – thematisch getrennt nach Optimierungsvorschlägen zur grundlegenden Konzeption sowie zu den Leistungen.

3.4.1. Konzeption

Schwerpunktsetzung: Präsenz verstärken, Angebote spezifizieren

Mehrere Befragte haben auf die besonderen Herausforderungen in Zusammenhang mit dem Milizsystem hingewiesen. Viele Akteure auf Gemeindeebene seien ehrenamtlich engagiert und

hätten ohnehin viel zu tun – dennoch gelte es, diese Personen zu erreichen. Vor allem für kleinere Gemeinden ohne eigene Ämter wäre ein gebündelter Überblick zu allen bestehenden Angeboten im Raumplanungsbereich hilfreich. Umgekehrt wäre es aus Sicht eines Befragten sinnvoll, wenn EspaceSuisse mit spezifisch zugeschnittenen Lösungsvorschlägen auf die Gemeinden zuginge. Die Informationsvermittlung könnte aus Sicht einzelner Befragter über Gemeindebesuche, verstärkte Präsenz vor Ort und der Erwähnung bei Tagungen oder Veranstaltungen forciert werden.

Kantone und weitere Akteure als Multiplikatoren einbeziehen

Mehrere befragte Akteure – darunter auch interviewte VertreterInnen von Kantonen – haben sich dafür ausgesprochen, die Schnittstellen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden im Rahmen des Impulses Innenentwicklung zu verbessern. Demnach sollten die jeweiligen Stellen der Kantonalverwaltungen verstärkt in den Prozess des Impulses Innenentwicklung miteinbezogen werden: Es sei zu überlegen, inwiefern die kantonalen Ämter dazu beitragen könnten, die Bekanntheit des Programms auf Gemeindeebene zu steigern und die Zielgruppen zu erreichen (Motivation zur Teilnahme, finanzielle oder personelle Unterstützung). Möglicherweise stünden einzelne Gemeinden dem Programm gar offener gegenüber, wenn sie von 'ihrem' Kanton darauf hingewiesen würden. Zudem wird angeregt, dass EspaceSuisse die jeweiligen Kantone frühzeitig informieren sollte, wenn Gemeinden aus der Region Leistungen in Anspruch nähmen – etwa um Synergien zu fördern. Die Interviews geben Hinweise darauf, dass die zuständigen Stellen der Kantone teilweise keine Kenntnis darüber haben, wenn Gemeinden aus ihrem Kanton durch EspaceSuisse beraten werden. Neben Kantonen wird auch der verstärkte Einbezug weiterer Akteure – Verbände, Raumplanungsämter, weitere Netzwerke und allenfalls sogar private Planungsbüros – als Multiplikatoren angeregt. So schlägt ein Akteur vor, im Falle einer Fortsetzung andere Verbände aktiv mit einzubeziehen, z.B. Verbände in der (Raum-)Planung, Arealentwicklung, Immobilienwirtschaft und Regionalentwicklung.

Kommunikation verbessern, sprachliches Angebot ausweiten

Mehrere Befragte plädieren zudem für ein verbessertes Marketing und zugänglichere Kommunikation der Angebote: Für viele Akteure auf Gemeindeebene sei es eine Herausforderung, auf dem aktuellen Stand zu bleiben. Die Sichtbarkeit müsse erhöht werden, etwa indem die Angebote den Gemeinden und Kantonen regelmässiger über Newsletter kommuniziert würden. Ein Akteur spricht sich zudem dafür aus, die thematische und inhaltliche Flughöhe besser an die Zielgruppen anzupassen: Es sei von zentraler Bedeutung nicht nur die Verwaltungsebene mitzunehmen, sondern insbesondere auch die politische Ebene. Politische Akteure müssten merken, dass ihnen die Leistungen auch wirklich etwas brächten und welche Chancen mit der

Innenentwicklung, etwa für das Ortsbild, einhergehen. Bezüglich der Kommunikation wurde zudem dafür plädiert, mindestens Teile des Leistungsportfolios und der verfügbaren Informationsmaterialien (insbesondere auf der Homepage) auf Italienisch anzubieten, um attraktiver für italienischsprachige Gemeinden zu sein.

Finanzierung des Programms – und (finanzielle) Unterstützung der Leistungsbeziehenden

Einzelne Befragte haben die Finanzierung einer möglichen Fortsetzung des Programms nach dem heutigen Schema grundsätzlich in Frage gestellt: Drei Akteure sprechen sich für ein grundlegendes 'Redesign' der Finanzierung aus. Die Vorschläge umfassen: eine finanzielle Unterstützung des Bundes für konkrete Innenentwicklungsprojekte etwa analog zu Verkehr- und Agglomerationsprogrammen, einen Teil der finanziellen Mittel statt an EspaceSuisse an die Raumplanungsämter grösserer Kantone zu verlagern oder die Bindung der jetzigen finanzielle Förderung daran, ob Kantone ebenfalls mitunterstützen. Einzelne Akteure haben angeregt, dass die Kantone die Leistungsbeziehenden ebenfalls finanziell unterstützen respektive verstärkt zur Nutzung der Angebote motivieren sollten. Ein befragter Akteur hat vorgeschlagen, einzelne Leistungen/Angebote im Rahmen des Impulses Innenentwicklung kleineren Gemeinden gratis zur Verfügung zu stellen.

3.4.2. Leistungen

Räume (verstärkt) differenziert betrachten

Mehrere Befragte haben angeregt, das Bewusstsein für räumliche Unterschiede im Rahmen des Programms verstärkt in den Fokus zu rücken. In Agglomerationsgemeinden gestalte sich die Situation bezüglich der Innenentwicklung anders als in eher peripher gelegenen Gemeinden: Während sich in urbanen Gebieten die Frage stelle, wie viele Menschen auf engem Raum leben könnten, müssten in ländlichen Gemeinden Flächen stillgelegt werden. Eine Schwierigkeit sei, dass sich die Baustruktur und Typologie der Infrastrukturen im ländlichen Raum von denen in Agglomerationen und Städten unterscheiden. Kleinere Gemeinden würden oftmals in einer Zwischmühle stecken, so ein Akteur: Investoren seien oftmals schneller als Planer und Gemeinden, welche wiederum von den Prozessen überfordert sein könnten. Hier gelte es, den richtigen Zeitpunkt zu treffen, an dem die verschiedenen Beteiligten zusammengebracht würden.

Rollenverteilung und Verhältnis des Impulses Innenentwicklung und privaten Akteure klären

Die Interviewaussagen verschiedener Akteure geben Hinweise darauf, dass Klärungsbedarf hinsichtlich der im Rahmen des Impulses Innenentwicklung angebotenen (Beratungs-)Leistungen

und dem Status privater Akteure im Umfeld der Raumplanung besteht. Wie zuvor bereits beschrieben, haben sich einzelne Befragte diesbezüglich kritisch geäussert. Neben möglichen Änderungen der grundsätzlichen Finanzierung, haben einzelne Befragte weitere Verbesserungsvorschläge in diesem Zusammenhang genannt: Ein befragter Akteur plädiert dafür, dass sich EspaceSuisse eher auf die Informationsweitergabe, etwa im Rahmen von Tagungen sowie Aus- und Weiterbildungsmassnahmen fokussiert. Die Analysearbeiten vor Ort in den Gemeinden wiederum sollten gänzlich kommunalen Raumplanern respektive privaten Büros überlassen werden. Ein weiterer Akteur schlägt verschiedene Anpassungen beim Experteneinsatz vor: Bei der Auswahl der Beratenden sollte es eine Altersbeschränkung geben, ihr Einsatz sollte einem Rotationsprinzip (Anzahl Einsatzjahre begrenzen) unterliegen und die Beratenden sollten dazu verpflichtet werden, den Gemeinden eine Übersicht möglicher Raumplanungsbüros für mögliche weitere Prozesse zur Verfügung zu stellen.

Aus- und Weiterbildungsmassnahmen weiter forcieren

Einzelne Befragte regen an, die Aus- und Weiterbildungsmassnahmen inhaltlich und zielgruppenspezifisch weiter auszubauen. Ein Akteur weist darauf hin, dass im Bereich Innenentwicklung nicht nur auf kommunaler Ebene, sondern auch auf kantonaler Ebene und bei privaten Akteuren ein Weiterbildungsbedarf bestehe. Eine weitere Person regt an, verstärkt auf Themen wie Projektausschreibungen, Genehmigungsverfahren, Zonenplanung und die Realisierung von Projekten zu setzen. Zudem wird vorgeschlagen, den Fokus verstärkt auf kleine Gemeinden zu richten.

Beispielsammlung ausbauen und vertiefen

Einzelne Befragte haben angeregt, die Beispielsammlung insofern zu vertiefen, dass sie an Attraktivität für fachliche Akteure aus dem Raumplanungsbereich gewinnt: Von Interesse seien etwa detaillierte Kartenmaterialien, Kennzahlen und Informationen zu den Prozessen. Ein Akteur regt an, neben Beispielen für erfolgreiche Projekte auch solche für gescheiterte Projekte zu präsentieren. Zudem wurde im Rahmen der Interviews angeregt, die Beispielsammlung weiter auszubauen. Angemerkt wurde beispielsweise, dass periphere Gebiete bislang noch zu wenig berücksichtigt seien.

4. Beurteilung und Empfehlungen aus Sicht des Evaluationsteams

In diesem Kapitel beurteilen wir den Impuls Innenentwicklung aus Sicht des Evaluationsteams. Die Beurteilung in Kapitel 4.1 ist entlang der Evaluationsfragen strukturiert. Grundlage bilden die analysierten Dokumente und Daten sowie die geführten Interviews (vgl. Kapitel 2 und 3). In Kapitel 4.2 leiten wir daraus unsere Folgerungen und Empfehlungen für den Bund, die Tripartite Konferenz und EspaceSuisse ab.

4.1. Beurteilung

Sind die gewählten Strukturen und Prozesse zweckmässig gestaltet?

Wie sind die finanziellen und personellen Ressourcen zu beurteilen? Wie ist der aktuelle Kostenteiler zu beurteilen?

Der Impuls Innenentwicklung baut auf zweckmässigen Strukturen und Prozessen auf und ist im Sinne der Subsidiarität angemessen finanziert.

Die gewählten Strukturen und Prozesse erachten wir als zweckmässig, weil – im Rahmen der Implementierung des Impulses Innenentwicklung 2016 – mit EspaceSuisse ein Akteur als Leistungserbringer zur Verfügung stand, der mit breitem Knowhow, grossem Netzwerk und bestehenden Strukturen in der Lage war, den Impuls genügend rasch und effizient umsetzen zu können. Diese Lösung wurde denn auch von keiner der im Rahmen dieser Evaluation interviewten Personen in Frage gestellt. Aus den Aussagen der Befragten können wir schliessen, dass die Strukturen und Prozesse insgesamt gut funktionieren und einen einfachen, niederschweligen Zugang zu den Angeboten gewährleisten: Der Impuls Innenentwicklung wird von EspaceSuisse durch ein kleines und gut organisiertes Team betreut, die Zusammenarbeit mit den externen ExpertInnen funktioniert problemlos, im Rahmen der Evaluation hat niemand relevante Koordinationsmängel moniert. Die einzige namhafte Kritik einzelner Befragter bezieht sich auf das Expertensystem (Zusammensetzung, Zulassung zum Expertenpool) und die mögliche Konkurrenzierung von privaten Anbietern.

Auf finanzieller Ebene können mit dem Bundesbeitrag gemäss Angaben von EspaceSuisse die heutigen Leistungen im Rahmen des Impulses erbracht werden. Er ist nötig und erlaubt es, die aktuelle Anzahl Beratungen, Aus- und Weiterbildungskurse und Beispieldarstellungen zu erbringen. Dies bestätigen die vorliegenden Zahlen für die Jahre 2016-2018.

Ausserdem deckt sich die heutige Finanzierung mit dem Subsidiaritätsprinzip, da es primär die Kantone und Gemeinden sind, die die Innentwicklung über die Richt- und Nutzungsplanung umsetzen. Weitere personelle Aufstockungen sind gemäss EspaceSuisse im Rahmen des aktuellen Bundesbeitrages nicht mehr möglich. Hier zeigt sich unseres Erachtens ein Grundproblem

des Impulses durch die befristete Bundesfinanzierung: In diesem Rahmen sind praktisch nur befristete Stellenangebote möglich, was jedoch im Konflikt zu hohen Ansprüchen an das Qualitätsprofil von Angestellten bei EspaceSuisse stehen kann.

Die neuen Aufgaben durch die Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG1) tangieren alle Staatsebenen, so dass ein tripartiter Kostenteiler aus unserer Sicht zweckmässig ist. Die interviewten Gemeinden mit beanspruchten Leistungen haben zudem keine grundsätzlichen Argumente gegen die direkte Kostenbeteiligung angeführt. Augenfällig ist hingegen, dass praktisch niemand aus der Zielgruppe den Impuls als speziell finanziertes Gefäss wahrnimmt.

Erfolgte der Mitteleinsatz effizient (Verhältnis von Mitteleinsatz und Leistungen)? Welche Synergiemöglichkeiten gibt es gegebenenfalls, z.B. in Zusammenarbeit mit Dritten?

Sind die Schnittstellen unter den Akteuren (insbesondere zu den Kantonen) klar und nachvollziehbar?

Der Stellenwert vom Impuls Innenentwicklung innerhalb des allgemeinen Leistungsportfolios von EspaceSuisse erscheint nach aussen unklar.

Nicht nur die Finanzierung des Impulses, auch dessen Existenz und Konzeption ist vielen Akteuren nicht bewusst. Wir stellen in ihrer Wahrnehmung eine starke Vermengung der generellen Leistungen von EspaceSuisse und jenen im Rahmen des Impulses fest – sowohl auf Seiten des Leistungserbringers (was inhaltlich durchaus zweckmässig ist), als auch seitens der Zielgruppen. Die Vermengung erschwert einerseits die Transparenz, ist andererseits Ausdruck für die Nutzung von Synergien und für einen effizienten Einsatz der Mittel.

Die Schnittstellen zwischen den verschiedenen Akteuren sind, aufgrund der Aufgabe komplex, für die direkt involvierten, übergeordneten Stellen (ARE, KdK, Teile der Kantone) aber klar und von aussen nachvollziehbar. Aus unserer Sicht führen die zahlreichen Schnittstellen zwar nicht zu einem ineffizienteren Mitteleinsatz, sie sind aber vor allem bei den Gemeinden und teilweise bei den Kantonen nicht in jedem Fall nachvollziehbar. Das (eigene) Rollenbild der einzelnen Akteure ist dabei noch unterschiedlich. Hier sehen wir vor allem noch Potenzial beim Stellenwert, den der Impuls bei den einzelnen Kantonen einnimmt. Mit einem höheren Bewusstsein für die Ziele des Impulses könnten die konzeptionellen Multiplikatorwirkungen noch verstärkt werden.

Inwieweit werden durch das Angebot von EspaceSuisse private Anbieter konkurrenziert? Wo endet die Aufgabe des Impulses, wo beginnen jene von Dritten?

Konkurrenzierung von privaten Anbietern möglich, aber nur in beschränktem und vertretbarem Ausmass

Bezüglich Konkurrenzierung privater Akteure gehen die Meinungen der interviewten Personen auseinander. Einige Befragte befürchten, dass private Büros durch die Angebote konkurriert würden, andere – darunter auch private Büros selber – sehen eine Win-Win-Situation. Mehrere der interviewten Akteure verweisen auf die hohe Bedeutung der unabhängigen Aussensicht, die durch EspaceSuisse eingebracht wird. Wir sehen das Konfliktpotenzial diskriminierender Angebote durch EspaceSuisse, beurteilen dieses aber vor dem Hintergrund der geführten Gespräche und des begrenzten Volumens der Beratungen als vertretbar. So gibt es auch Gemeinden, die sich bewusst gegen Angebote von EspaceSuisse und für solche privater Anbieter entscheiden, da diese ihren Bedürfnissen besser entsprechen; oder Gemeinden, die parallel Angebote von EspaceSuisse und von Privaten nachfragen. Zudem wird beim Impuls auf konzeptioneller Ebene eine klare Trennung zwischen Angeboten des Impulses und privater Unternehmen gemacht. Die Praxisbeispiele zeigen jedoch, dass der Übergang zwischen Angeboten des Impulses und von Privaten in der Realität fließend ist und latente Konflikte bestehen können. Diese Risiken sind EspaceSuisse zwar bewusst, es ist nach aussen aber zu wenig bekannt, welchen Regeln EspaceSuisse folgt. Insgesamt erachten wir die Mängel nicht als schwerwiegend – auch angesichts der limitierten personellen Kapazitäten von EspaceSuisse.

Welche Leistungen bietet EspaceSuisse an, mit welcher Gewichtung? Entsprechen sie dem Konzept? Welche Stärken und Schwächen lassen sich feststellen? Welche Lücken sind bei den Leistungen vorhanden?

Die Angebote des Impulses werden vorwiegend als Leistungen von EspaceSuisse wahrgenommen. Sie sind in ihrem konzeptionellen Aufbau konsistent und weisen keine Lücken auf.

Die von EspaceSuisse im Rahmen des Impulses angebotene Leistung orientieren sich an den Zielvorgaben und knüpfen an bereits bestehende Leistungen an. Durch dieses Vorgehen konnte EspaceSuisse Synergien zur bisherigen Arbeit nutzen. Dies garantierte einen nahtlosen Übergang und Aufbau des Impulses. Allerdings bewirkt dies, wie erwähnt, dass die Zielgruppen den Impuls nur in geringem Masse als etwas Eigenständiges wahrnehmen: Viele Akteure identifizieren sich etwa noch immer mit Leistungen des Netzwerks Altstadt. Dies kann, muss aber nicht als Problem wahrgenommen werden und ist insbesondere abhängig von den Erwartungen der Trägerschaft.

Die Leistungen sind klar strukturiert und umfassen die wichtigsten Phasen für die Innenentwicklung: Einstieg/Impuls, Analyse, Strategie. Die drei Bausteine sind aufeinander abgestimmt, konkrete und relevante Lücken werden seitens Gemeinden nicht genannt. Defizite bestehen aus unserer Sicht bei der Kommunikation der Angebote und damit zusammenhängend bei deren Bekanntheit (vgl. nächster Punkt).

Wie bekannt sind die Unterstützungsangebote bei den Adressaten (Zielgruppen)? Wie schätzen diese die Zugänglichkeit der Leistungen ein?

Wie stark werden welche Angebote durch welche Akteure in Anspruch genommen? Wie gut werden die Zielgruppen erreicht? Inwieweit nimmt EspaceSuisse die Kommunikation der drei Angebotspfeiler wahr?

Der Impuls Innenentwicklung ist als Marke erst wenig bekannt, wird aber gemessen an den vorhandenen personellen Kapazitäten von EspaceSuisse gut beansprucht.

Insgesamt ist den Akteuren vor allem EspaceSuisse und deren generelle Leistungen ein Begriff. Der Impuls Innenentwicklung ist als solcher wenig bekannt: Vielen Gemeinden, auch Mitgliedern von EspaceSuisse, sind die Angebote des Impulses nicht unter dieser Bezeichnung geläufig: Oft wissen die Akteure über bestehende Angebote Bescheid, nicht aber, dass sie im Rahmen eines Impulsangebotes erbracht werden. Dabei lässt sich aus unserer Sicht die Frage stellen, ob dies zwingend erforderlich ist. Der Finanzierungsbeitrag des Bundes scheint ausserdem bei den Gemeinden kaum bekannt zu sein.

Die Angebote wurden bisher öfter in der Deutschschweiz nachgefragt. Die Westschweiz hat aber 2018 gegenüber 2016 bereits stark zugelegt und auch im Tessin haben nun Gemeinden die Angebote in Anspruch genommen. Insgesamt werden die Angebote aber gut beansprucht.

EspaceSuisse kommuniziert die Angebote des Impulses über verschiedene Kanäle. Die eher geringe Bekanntheit könnte aber darauf hinweisen, dass dies noch wenig zielgerichtet und gegebenenfalls zu breit erfolgt. So geht für uns aus der Konzeption nicht klar genug hervor, welches die effektiven Zielgruppen der Angebote sein sollen: nur kleinere Gemeinden, ländliche Gemeinden, alle Städte und Gemeinden, nur Mitglieder von EspaceSuisse?

Gemeinden, welche die Leistungen in Anspruch genommen haben, beurteilen diese als gut zugänglich und niederschwellig – auch in Bezug auf den Preis, welcher auf der anderen Seite bei den Kantonen eher als mögliches Hindernis für kleine Gemeinden aufgeführt wird. Wenn eine Gemeinde den Impuls Innenentwicklung nutzen möchte, dann ist das grundsätzlich heute gut und niederschwellig möglich – insbesondere auch dank der verknüpften Angebote aus Beratung, Aus- und Weiterbildung sowie der Beispielsammlung. Wir erachten die Angebote

deshalb als gut zugänglich und dem Bedarf der Gemeinden entsprechend. Diese Niederschwelligkeit ist umso relevanter, als dass Innenentwicklung in der Umsetzung auf kommunaler Ebene rasch eine politische Frage ist, welche nicht von allen Gemeinden gleich aktiv angegangen wird.

Welchen Mehrwert boten die Angebote für die Akteure, welche Leistungen in Anspruch genommen hatten? Als wie lösungsorientiert für ihre spezifischen Probleme erachten die Akteure die Leistungen? Und welche Wirkungen lassen sich feststellen?

Wie gelingt die Verbreitung von Erkenntnissen über die engere Zielgruppe hinaus?

Welchen Beitrag leistet der Impuls zur Umsetzung des RPG-Ziels der Siedlungsentwicklung nach innen?

Der Impuls Innenentwicklung schafft über die Leistungen für einzelne Gemeinden hinaus klare Mehrwerte, könnte aber noch bedarfsorientierter erfolgen.

Auf Basis der geführten Interviews schliessen wir, dass einzelne Gemeinden von den in Anspruch genommenen Beratungen profitiert haben und für sich einen Mehrwert erkennen konnten. Mehrfach erwähnt wurde dabei vor allem die Bedeutung der Aussenperspektive: EspaceSuisse kann als unabhängiger Akteur den Blick von aussen einbringen, was seitens Gemeinden als sehr wertvoll geschätzt wird. Darüber hinaus sehen die befragten Akteure einen Mehrwert vor allem im Austausch unter den verschiedenen Akteuren innerhalb der Gemeinde (verschiedene Teile der Bevölkerung) und in den fachlichen Impulsen (zum Beispiel über die Beispielsammlung).

Die Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen im Rahmen von EspaceSuisse erachten wir aufgrund der Rückmeldungen der Befragten und der hohen Teilnehmerzahlen als sehr bedarfsorientierte und gut nachgefragte Gefässe. Sie tragen zu einer weitergehenden Sensibilisierung und stärkeren Verbreitung des Wissens zur Innenentwicklung bei.

Die Beispielsammlung bietet eine theoretische und verständliche Orientierung, welche den Akteuren einen Überblick verschafft und als Inspirationsquelle dienen kann.⁷ Aufgrund der dispersen Einschätzung zu deren Nutzen ist der von EspaceSuisse aufgeführte, hohe Aufwand jedoch zu hinterfragen.

Insgesamt trägt der Impuls aus unserer Sicht auf eine gute Weise dazu bei, die Innentwicklung auf Gemeinde- und Kantonebene verstärkt zu thematisieren und liefert nötiges Fachwissen und konkrete Praxisunterstützung. Angesichts der beschränkten Ressourcen stellt sich die Frage, ob EspaceSuisse seine Leistungen nicht gezielter am Bedarf orientieren und die Zielgruppen systematischer angehen müsste. Insbesondere die konkreten Beratungen können nur eine limitierte Anzahl Gemeinden abdecken.

⁷ Die effektive Verwendung der Beispiele ist nicht Bestandteil dieser Studie.

4.2. Folgerungen und Empfehlungen

Mit dem Impuls Innenentwicklung hat EspaceSuisse nach 2016 rasch das bestehende Leistungsportfolio ergänzt, den Umfang der Beratungen und der Weiterbildungen ausgedehnt und die Beispielsammlung zusätzlich in Wert gesetzt. Der Impuls Innenentwicklung ist aus unserer Sicht ein sachlich relevantes, nützliches und effizient erbrachtes Leistungsangebot, das niederschwellig auf die Bedürfnisse der Akteure eingeht. Die Strukturen und Schnittstellen sind der Trägerschaft bekannt, aber nicht den Zielgruppen. Verbesserungsbedarf sehen wir vor allem bei der Bekanntheit und der besseren Einbindung von Kantonen, Hochschulen, Verbänden und privaten Planungsbüros als Multiplikatoren. In erster Linie sollten aber die Angebote bei den Zielgruppen bekannt sein. Wie gerade auch die zusätzlich geführten Interviews zeigen, wissen die befragten Gemeinden über die Beratungsmöglichkeiten von EspaceSuisse grundsätzlich Bescheid. Wenig Verbreitung gefunden hat aber die Marke «Impuls Innenentwicklung», assoziieren doch die meisten befragten Akteure mit den beanspruchten Angeboten EspaceSuisse. Für die befragten Gemeinden ist dies jedoch nicht von Bedeutung.

Aus der obigen Beurteilung (Kapitel 4.1) folgen verschiedene Anknüpfungspunkte für Verbesserungen in einer nächsten Periode. Die folgende Tabelle zeigt unsere Empfehlungen in der Übersicht und inklusive der Angaben von Adressaten und des Zeithorizontes. Danach erläutern wir die einzelnen Empfehlungen im Detail.⁸

Tabelle 12: Empfehlungen, Adressaten und Zeithorizont – Übersicht

Nr.	Empfehlung	Adressat	Zeithorizont
E1.	Den Impuls Innenentwicklung befristet verlängern (2021-2025).	Trägerschaft	Ab 2021
E2.	Verstetigung der Leistungen über nächste Periode hinaus angehen	ARE, KdK, SGV, SSV, EspaceSuisse	Spätestens ab 2022
E3.	Die Zielgruppen des Impulses schärfen und gezielter kommunizieren	Trägerschaft, EspaceSuisse	2020/21
E4.	Synergien mit verschiedenen Akteuren stärken und Wirksamkeit erhöhen <ul style="list-style-type: none"> ▪ Einbezug der öffentlichen Akteure ▪ Einbezug weiterer Akteure 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ EspaceSuisse, Kantone, Regionalkonferenzen, Gemeinden ▪ EspaceSuisse, Planungsbüros, Hochschulen, Experten Impuls, Verbände 	Ab neuer Phase (voraussichtlich 2021)
E5.	Einzelne Elemente auf operativer Ebene verbessern <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bausteine leicht justieren 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ EspaceSuisse, Trägerschaft 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bis Ende 2020 (Ende der laufenden Periode)

⁸ Gemäss den Evaluationsfragen: Wie kann die Wirkung des Instrumentes verbessert werden? Wie kann die Wirkung des Impulses nach Ende des Impulsprogramms sichergestellt werden (Nachhaltigkeit)?

- | | | |
|--|------------------------------|---|
| ▪ Kundenfeedbacks systematisch einholen | ▪ EspaceSuisse, Trägerschaft | ▪ Ab neuer Phase (voraussichtlich 2021) |
| ▪ Zugangskriterien und Bedingungen für den Expertenpool klarer kommunizieren | ▪ EspaceSuisse | ▪ Ab neuer Phase (voraussichtlich 2021) |

Tabelle INFRAS.

Empfehlung 1: Den Impuls Innenentwicklung befristet verlängern (2021-2025)

Der Impuls Innenentwicklung ist befristet auf die Jahre 2016-2020. Vor diesem Hintergrund stellt sich im Rahmen der vorliegenden Evaluation die Frage, ob der Impuls weitergeführt werden soll. Dabei sollte unserer Ansicht nach insbesondere der langfristige Charakter des Paradigmenwechsels zur Innenentwicklung als Richtschnur herangezogen werden: Wie die Befragten betonen, passiert die Innenentwicklung nicht von heute auf morgen. Mit dem Impuls Innenentwicklung konnten erste Weichen gestellt und Anstösse gegeben werden. Innenentwicklung ist seit 2014 ein fester Grundwert des revidierten Raumplanungsgesetzes: Bund, Kantone und Gemeinden unterstützen demnach mit Massnahmen die Bestrebungen, welche die Siedlungsentwicklung nach innen lenken (Art. 2, Absatz 1,2a^{bis}). Innenentwicklung bleibt damit über die aktuell revidierten kantonalen Richtpläne und die anstehende Umsetzung auf kommunaler Ebene hinaus eine wichtige Aufgabe. Ein Rückzug des Bundes könnte seitens der Gemeinden als falsches Signal gedeutet werden. Grundsätzlich zeigt die Evaluation ausserdem, dass bei vielen Gemeinden noch grosser Wissensbedarf vorhanden zu sein scheint. Ebenso hat sich eine Mehrheit der befragten Akteure explizit dafür ausgesprochen, den Impuls Innenentwicklung fortzuführen. Eine zum Beispiel auf fünf Jahre befristete Fortführung des Impulses Innenentwicklung erscheint uns daher folgerichtig.

Empfehlung 2: Verstetigung der Leistungen über nächste Periode hinaus angehen

Raumplanung generell und die Innenentwicklung im Speziellen sind Aufgaben mit langfristigem Charakter. Die TK soll deshalb das Fortbestehen der Leistungsangebote über die nächste Periode hinaus rechtzeitig angehen und mögliche organisatorische und finanzielle Lösungen für eine Verstetigung prüfen. Denkbar wären ein stärkeres Engagement der Kantone und ein genereller Unterstützungsbeitrag des Bundes an die Leistungen von EspaceSuisse.

Empfehlung 3: Die Zielgruppen des Impulses schärfen und gezielter kommunizieren

Der Impuls Innenentwicklung hat sich bisher als Marke noch nicht etabliert. Zudem sind die Beratungsleistungen von EspaceSuisse aufgrund der finanziellen und personellen Ressourcen beschränkt. Wir empfehlen, die Zielgruppen zu schärfen, stärkere Prioritäten zu setzen und die Leistungsangebote und deren Gewichte entsprechend gezielter und systematischer

auszurichten. Dabei gilt es, die Zielgruppen genauer zu definieren: Welche Gemeindetypen stehen besonders im Fokus? Gibt es allfällige Regionen oder Raumtypen, die besonders anvisiert werden sollen? Beispielweise dürfte der Beratungsbedarf besonders bei kleineren Gemeinden mit kleineren Verwaltungen hoch sein. Dazu kommen auch Gemeinden, die aktuell nicht Mitglied von EspaceSuisse sind und denen der Impuls deshalb noch weniger bekannt ist. Im Weiteren gibt es Gemeindetypen, in denen der Druck zur Innenentwicklung besonders gross ist.

Entsprechend soll der Impuls und dessen Angebote stärker und zielgerichteter bekannt gemacht werden, indem EspaceSuisse geeignete Kommunikationskanäle nutzt, um die Zielgruppen besser zu erreichen. So sollte EspaceSuisse gegenüber den verschiedenen Gemeindetypen verstärkt die individuelle Herangehensweise im Rahmen des Beratungsangebots und die differenzierte Betrachtung verdeutlichen. EspaceSuisse hat mit den für die Bedürfnisse kleinerer Gemeinden konzipierten Dorfgesprächen auf Leistungsebene einen Schritt in diese Richtung gemacht. Aus Kommunikationssicht sind insbesondere die bestehenden Multiplikatoren noch gezielter zu informieren und in die Kommunikationsstrategie einzubinden (siehe nächste Empfehlung).

Empfehlung 4: Synergien mit verschiedenen Akteuren stärken und Wirksamkeit erhöhen

Die bestehenden Synergien mit verschiedenen Akteuren sollen noch stärker genutzt werden, um die (Multiplikator-)Wirkungen des Impulses zu verbessern.

- EspaceSuisse soll in Absprache mit den beratenen Gemeinden die jeweiligen kantonalen Ämter regelmässig über den Prozess in einzelnen Gemeinden informieren. In diesem Rahmen (EspaceSuisse/ExpertInnen Impuls, Kantone, Regionalkonferenzen, Gemeinden) soll noch ein vermehrter Erfahrungs- und Wissensaustausch stattfinden. Dadurch sollen die kantonalen Stellen als Vermittlerinnen stärker eingebunden und die Gemeinden animiert werden, sich untereinander (innerhalb einer Region) über die Innenentwicklung und das Angebot von EspaceSuisse auszutauschen. Bei finanziellen Hürden könnten die Kantone ihre Gemeinden unterstützen.
- Neben den öffentlichen Akteuren sollen auch die weiteren Akteure (insbesondere Planungsbüros und Hochschulen, aber auch Experten des Impulses und Verbände) aktiver einbezogen und als Multiplikatoren genutzt werden. Hier bieten sich die Aus- und Weiterbildungsangebote im Rahmen des Impulses sowie die beratenden ExpertInnen mit ihrem Netzwerk an. Ziel soll engere Zusammenarbeit und eine Win-Win-Situation sein, in welcher die lokalen, privaten Planungsbüros den Nutzen des Impulses für die Raumentwicklung und für ihre eigenen Tätigkeiten gleichermassen verbinden können.

Empfehlung 5: Einzelne Elemente auf operativer Ebene verbessern

Bei der Umsetzung des Impulses empfehlen wir folgende Verbesserungen:

- **EspaceSuisse sollte das Gewicht der drei Bausteine leicht justieren:** Die Angebote im Bereich Aus- und Weiterbildung sowie Beratung sollen gemäss bisheriger Konzeption weitergeführt und intensiviert werden. Demgegenüber soll die Beispielsammlung aufgrund der gemischten Rückmeldungen etwas weniger gewichtet werden als bisher. Die Beispielsammlung soll weiterhin erweitert werden, dies muss aber nicht mehr mit gleichem Aufwand erfolgen.
- **Kundenfeedbacks systematisch einholen:** EspaceSuisse weiss selber wenig über die Zufriedenheit, Nützlichkeit und Wirkung seiner Angebote. Wir empfehlen EspaceSuisse, im Sinne der Qualitätssicherung bei den Zielgruppen, die Leistungen des Impulses in Anspruch genommen haben, systematische und strukturierte Feedbacks einzuholen –über die Mehrwerte ebenso wie zur Zufriedenheit mit den ExpertInnen und mit EspaceSuisse. Neben den Teilnehmenden von Veranstaltungen betrifft dies insbesondere auch Gemeinden, die über den Impuls beraten wurden. Die Rückmeldungen schaffen Grundlagen, um einerseits die Angebote des Impulses zu verbessern. Solche Informationen sind zudem für eine spätere Überprüfung und für die Frage einer allfälligen Verstetigung wertvoll. Andererseits lassen sich Erkenntnisse über die Nützlichkeit und Wirksamkeit des Impulses gewinnen.
- **Die Zugangskriterien und Bedingungen für den Expertenpool klarer kommunizieren:** Die ExpertInnen für die Beratungen im Rahmen des Impulses sind auf der Homepage auffindbar, jedoch fragen sich Aussenstehende, wie diese Gruppe zustande kommt. Um Transparenz zu schaffen, soll EspaceSuisse über die Möglichkeiten, Experte zu werden und über die Auswahlkriterien informieren. Ebenso soll EspaceSuisse seine bestehenden Regeln zur Einhaltung des Wettbewerbs in Form eines Kodexes schärfen und veröffentlichen. Beim Pool der externen Beratenden sollte EspaceSuisse eine Aufstockung vornehmen und auf eine angemessene «Durchlässigkeit» und regelmässige Erneuerung achten.

Literatur

- ARE 2016a:** Begründung für die freihändige Vergabe nach der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) Art. 13, Abs. 1 Bst c. VöB, Bundesamt für Raumentwicklung, Bern, Juli 2016.
- ARE 2016b:** Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und VLP-ASPAN betreffend Impuls Innenentwicklung, 17. November 2016.
- ARE 2016c:** Impuls Innenentwicklung, Beiblatt um Formular Nachtrag I/16: Nachkreditbegehren.
- Bundeskanzlei 2019:** Volksabstimmung vom 03.03.2013, Änderung vom 15.06.2012 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG); <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20130303/index.html> (zuletzt geprüft am: 09.10.2019).
- EspaceSuisse 2019a:** Impuls Innenentwicklung, Jahresbericht 2018, zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE, Bern, 14. Februar 2019.
- EspaceSuisse 2019b:** Impuls Innenentwicklung, Jahresprogramm 2019, Bern, 14. Februar 2019.
- EspaceSuisse 2019c:** Raumentwicklung Schweiz, Jahresbericht, EspaceSuisse, Geschäftsbericht, Bern, April 2019.
- metron, Büro für Stadt- und Agglomerationsentwicklung Georg Tobler 2014:** Das 3x3 der nachhaltigen Siedlungsentwicklung, Studie im Auftrag der Tripartiten Agglomerationskonferenz Bund-Kantone-Städte/Gemeinden TAK, Bern, 31. Oktober 2014.
- TK 2019a:** Impuls Innenentwicklung: Standortbestimmung, Protokoll zur Sitzung vom 21. Juni 2019.
- TK 2019b:** Tripartite Konferenz, Über die TK, Bern; <http://www.tripartitekonferenz.ch/de/impressum.html> (zuletzt geprüft am 13.11.2019).
- UVEK 2013:** Abstimmung über die Änderung des Raumplanungsgesetzes, Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Bern, 3. März 2016; <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/abstimmungen/abstimmung-raumplanungsgesetz.html> (zuletzt geprüft am: 09.10.2019).
- VLP-ASPAN 2017a:** Impuls Innenentwicklung, Tätigkeitsbericht 2016, Bericht zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE, Bern, 9. Februar 2017.
- VLP-ASPAN 2017b:** Impuls Innenentwicklung, Grobplanung 2016-2020, Bern, 9. Februar 2017.
- VLP-ASPAN 2017c:** Impuls Innenentwicklung, Jahresprogramm 2017, Bern, 9. Februar 2017.
- VLP-ASPAN 2017d:** Raumentwicklung Jahresbericht 2016, VLP-ASPAN, Bern, 31. März 2017.
- VLP-ASPAN 2018a:** Impuls Innenentwicklung, Tätigkeitsbericht 2017, Bericht zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE, Bern, 3. Januar 2018.
- VLP-ASPAN 2018b:** Impuls Innenentwicklung, Jahresprogramm 2018, Bern, 3. Januar 2018.